



La péréquation financière est bien préparée aux changements démographiques

Berne, 17.05.2023 - Lors de sa séance du 17 mai 2023, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur l'évolution démographique et la cohésion nationale, établi en réponse au postulat 20.4257 du conseiller aux États Benedikt Würth. Celui-ci avait demandé une analyse approfondie de l'évolution démographique et de ses répercussions sur les finances cantonales.

Les projections démographiques de l'Office fédéral de la statistique montrent qu'à long terme, la population évolue différemment d'un canton à l'autre, ce qui aura également des répercussions sur les finances cantonales. Sur la base des perspectives à long terme des finances publiques que le Département fédéral des finances publie tous les quatre ans, le rapport examine, pour les cantons de Genève et des Grisons, comment l'évolution démographique influencera les dépenses jusqu'en 2050. Le choix s'est porté sur ces deux cantons afin d'opposer, à titre d'exemple, un canton à forte croissance démographique (Genève) et un canton dont la population, déjà fortement vieillissante, diminue (Grisons). Les trois postes de dépenses principaux relevant essentiellement de la responsabilité des cantons ont été analysés: la formation, la santé et la sécurité sociale.

Le rapport montre que, dans les deux cantons, les coûts de la formation et les dépenses de la sécurité sociale n'augmentent que modérément ou restent même stables par rapport à la performance économique. En revanche, les dépenses de santé augmentent davantage que le produit intérieur brut (PIB) dans les deux cantons, cette évolution étant toutefois plus marquée dans le canton des Grisons. Entre les deux cantons, les dépenses engagées en faveur des soins de longue durée présentent la plus grande différence: alors que dans le canton de Genève, elles n'augmentent que légèrement par rapport au PIB, dans le canton des Grisons, leur part dans le PIB doublera d'ici 2050. Cet écart s'explique par le vieillissement plus marqué de la population grisonne.

Les résultats des analyses laissent présager que les dépenses augmenteront plus que les recettes dans tous les cantons. Ceux dont la population augmente moins et vieillit plus verront leur déficit de financement se creuser davantage.

Le rapport révèle par ailleurs que l'évolution démographique variable accroît les disparités entre les cantons, mais que la péréquation financière nationale permet de les compenser. Concrètement, les cantons particulièrement touchés bénéficieront des compensations plus élevées versées par les cantons à fort potentiel de ressources. Connaissant une croissance économique supérieure à la moyenne, ces derniers enregistrent des recettes fiscales plus importantes, qui leur permettent de compenser ces apports plus élevés.

Le rapport conclut que l'évolution démographique à moyen terme constituera un défi pour les cantons, mais qu'il ne faut pas s'attendre à des distorsions excessives entre les cantons. La péréquation financière, en particulier, atténuera les effets de cette évolution inégale en garantissant à tous les cantons une dotation minimale en ressources. Le Conseil fédéral ne voit actuellement aucune nécessité de modifier ce système de compensation.

Adresse pour l'envoi de questions

Michael Girod, Communication
Administration fédérale des finances AFF
no de tél. +41 58 465 41 41, kommunikation@efv.admin.ch

Documents

 [Rapport sur l'évolution démographique et la cohésion nationale](#) (PDF, 3 MB)

Auteur

Conseil fédéral
<https://www.admin.ch/gov/fr/accueil.html>

Administration fédérale des finances
<http://www.efv.admin.ch>



Berne, le 17 mai 2023

Évolution démographique et cohésion nationale

Rapport du Conseil fédéral
en réponse au postulat 20.4257 Würth CÉ du
25 septembre 2020

Table des matières

1	Contexte	3
1.1	Mandat du Parlement.....	3
1.2	Méthodologie choisie et structure du rapport	4
2	Projections concernant les dépenses de formation et de santé	5
2.1	Travaux réalisés jusqu'ici à l'échelle cantonale	5
2.2	Bases de données et méthodes de projection	8
2.2.1	Scénarios démographiques cantonaux de l'OFS	8
2.2.2	Évolution démographique dans certains cantons	10
2.2.3	Évolution économique.....	12
2.2.4	Projections de dépenses.....	14
2.3	Évaluation des résultats.....	18
2.3.1	Dépenses liées à l'évolution démographique par fonction	18
2.3.2	Dépenses liées à l'évolution démographique par niveau institutionnel	20
2.3.3	Dépenses liées à l'évolution démographique et quote-part du canton.....	21
3	Conséquences pour la péréquation financière	23
3.1	Péréquation des ressources.....	23
3.2	Compensation des charges	25
3.3	Résumé	26
4	Synthèse et analyse au regard de la politique économique	27
5	Bibliographie.....	28
Annexe	29

1 Contexte

1.1 Mandat du Parlement

Le conseiller aux États Benedikt Würth a déposé le postulat 20.4257 «Évolution démographique et cohésion nationale» le 25 septembre 2020.

Texte déposé

Le Conseil fédéral est chargé, en étroite collaboration avec les cantons, d'analyser en profondeur l'évolution démographique de la Suisse et de montrer ses conséquences sur les systèmes de compensation et de transfert. Il présentera en outre les solutions envisagées pour favoriser une évolution plus équilibrée du pays qui reposera sur un renforcement des espaces économiques et des bassins d'emploi régionaux.

Développement

L'analyse publiée en mai 2020 par l'Office fédéral de la statistique concernant les scénarios de l'évolution de la population des cantons et du rapport de dépendance des personnes âgées donne un résultat saisissant. L'évolution démographique est rapide, mais sa dynamique est très différente selon les cantons. Alors qu'en 2020, le rapport de dépendance des personnes âgées se situait dans une fourchette allant de 28 % à 38 %, la disparité entre les cantons en 2050 pourrait se situer dans une fourchette beaucoup plus large pouvant atteindre 30 points entre la valeur la plus haute et la valeur la plus basse. Cela entraîne des changements considérables du point de vue des ressources (côté recettes) et de la charge démographique (côté dépenses). Dans l'ensemble, l'évolution démographique est plus marquée dans les espaces ruraux que dans les zones urbaines.

Dans tous les cantons, la durabilité des finances sera menacée par la pression qu'exercent les dépenses de santé, même s'il est possible que l'objectif de limiter la croissance des dépenses puisse fournir une contribution notable à l'allègement des finances des cantons et de l'assurance obligatoire des soins (voir le message du Conseil fédéral sur le programme de la législature, chap. 5.5).

Cette tendance renforcera probablement les différences quant à la capacité financière des différents cantons, même si le Conseil fédéral veut éviter que l'écart se creuse davantage entre leurs possibilités financières respectives (voir le message du Conseil fédéral sur le programme de la législature, chap. 4.1.1).

L'évolution de la situation, qui accroît notablement la pression sur les systèmes de compensation et de transfert, créera inévitablement des tensions en ce qui concerne la cohésion nationale et la solidarité. Le système politique et la coopération entre la Confédération et les cantons ne seront pas épargnés. Face à cette tendance qui ne touche pas uniquement la Suisse, mais aussi de nombreux autres pays (et parfois bien plus durement), la Confédération et les cantons ne peuvent pas simplement détourner le regard. Ils doivent absolument anticiper. Afin de garantir le développement équilibré du pays, ils doivent créer les conditions requises et mettre en place des actions propres à renforcer les bassins d'emploi, les espaces économiques et la qualité de vie dans les régions.

Avis du Conseil fédéral du 25 novembre 2020

Comme l'auteur du postulat l'indique à juste titre, les scénarios de l'Office fédéral de la statistique (OFS) concernant l'évolution de la population montrent que le vieillissement de la population varie d'un canton à l'autre, ce qui a une importance en particulier en matière de dépenses de santé au niveau cantonal. Selon les résultats présentés dans le plan financier 2021-2023 de la législature sur les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse et les projections concernant les dépenses en matière de santé, le vieillissement de la population touchera particulièrement la Confédération dans le secteur de la prévoyance vieillesse et les cantons et les communes dans les domaines de la santé et des soins. Le pilotage et le financement des domaines de la santé et des

soins incombent en premier lieu aux cantons. Compte tenu des différents scénarios sur l'évolution de la population des cantons, il faut s'attendre à ce que les défis à relever dans ces domaines varient d'un canton à l'autre. Il revient aux cantons de développer des scénarios concernant leur propre situation et d'en tirer d'éventuelles mesures. La Confédération ne pourrait établir une analyse que très vague, qui n'apporterait que peu d'éléments nouveaux aux cantons.

Dans les scénarios de l'OFS concernant l'évolution de la population et dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse et les projections concernant les dépenses en matière de santé, elle propose des bases méthodiques, que les cantons peuvent compléter avec leurs propres hypothèses concernant leur situation et évolution spécifiques afin de pouvoir s'avancer sur l'évolution de leur population. Le Conseil fédéral est d'avis qu'une analyse supplémentaire de la Confédération n'apporterait aucune plus-value. Il est disposé cependant à soutenir les cantons sur le plan méthodique s'ils le souhaitent. En outre, les conséquences de l'évolution démographique sur les systèmes de transfert sont difficiles à quantifier. La péréquation financière, le système de transfert le plus important entre la Confédération et les cantons, pourrait absorber les disparités croissantes entre les cantons jusqu'à un certain stade, y compris, bien entendu, les disparités liées à des changements démographiques. Le Conseil fédéral présente d'ailleurs l'évolution de ce système de transfert dans son rapport sur l'efficacité publié tous les quatre ans. Enfin, il faut noter que la Confédération et les cantons mettent déjà en œuvre des mesures régionales efficaces pour renforcer les bassins d'emploi et les espaces économiques, telles que les mesures qui devraient être présentées dans l'analyse demandée, par exemple dans le cadre de la promotion économique. On pense en particulier aux programmes d'encouragement de la politique régionale, de la politique en matière de tourisme ou de PME ainsi qu'aux mesures de la politique de développement territorial.

Le postulat Würth a été adopté par le Conseil des États le 15 juin 2021.

1.2 Méthodologie choisie et structure du rapport

Pour les besoins du présent rapport, des projections de dépenses ont été établies pour différents domaines de tâches importants de certains cantons, sur la base des données de l'OFS, notamment des analyses spéciales dans le domaine de la santé, des données de la statistique financière publique et des données cantonales (chap. 2). Les projections se concentrent sur deux cantons (Genève et les Grisons). Le choix s'est porté sur ces cantons car d'après les scénarios démographiques de l'OFS, Genève est le canton qui est le moins touché par le vieillissement de la population et qui présente la croissance démographique la plus forte après le canton d'Argovie. Les Grisons sont en revanche le seul canton, à part le Tessin, dont la population diminue tout en vieillissant le plus. Comme les projections de dépenses sont fortement influencées par l'évolution démographique, les autres cantons se situent entre ces deux extrêmes.

Du côté des recettes, le présent rapport s'intéresse tout particulièrement à la péréquation financière (chap. 3). L'analyse porte sur les incidences d'une évolution démographique hétérogène sur la péréquation des ressources et la compensation des charges.

Le présent rapport ne traite pas des solutions envisagées pour favoriser une évolution plus équilibrée du pays qui repose sur un renforcement des espaces économiques et des bassins d'emploi régionaux. Et ce, parce que cette question n'est pas directement liée à l'évolution démographique et que le renforcement des espaces économiques régionaux est une tâche permanente de la Confédération et surtout des cantons. Aujourd'hui déjà, la Confédération mène une action dans ce domaine, en particulier dans le cadre de la nouvelle politique régionale et de la promotion économique.

2 Projections concernant les dépenses de formation et de santé

Le présent chapitre a pour but de présenter l'éventail des disparités intercantionales dues à l'évolution démographique et des charges prévisibles qui en découlent pour les finances publiques des cantons. L'analyse effectuée s'intéresse aux cantons de Genève et des Grisons à titre d'exemples. Ces cantons sont les deux extrêmes dans le cadre de l'évolution démographique projetée par l'OFS et permettent ainsi d'estimer toute la palette de charges prévisibles pour les finances cantonales. Les projections de dépenses se concentrent sur les domaines où le facteur démographique a l'influence la plus forte à l'échelle cantonale, à savoir la formation et la santé (y compris les soins de longue durée).

Le chapitre 2.1 décrit les travaux réalisés jusqu'ici sur les conséquences de l'évolution démographique pour les finances cantonales. Ces derniers portent sur la grande région de Suisse orientale et les cantons de Lucerne, Saint-Gall et Schaffhouse. Le chapitre 2.2 présente les méthodes utilisées pour établir les projections concernant la formation et la santé, ainsi que les données et les hypothèses sous-jacentes. Enfin, le chapitre 2.3 expose les incidences de l'évolution démographique sur les finances publiques des Grisons et de Genève au cours de la période allant de 2019 à 2050.

Pour l'interprétation des résultats, on notera que les projections établies se basent sur une série d'hypothèses démographiques et économiques et comportent donc des incertitudes. Elles ne constituent pas des prévisions, mais une extrapolation de tendances démographiques et économiques prévisibles. Elles montrent comment, sur la base des hypothèses admises au chapitre 2.2, les finances publiques des Grisons et de Genève évolueront en l'absence de mesures de consolidation (*no policy change*).

2.1 Travaux réalisés jusqu'ici à l'échelle cantonale

Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse

Les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, avec leurs projections de dépenses sous-jacentes, offrent l'un des principaux instruments de politique budgétaire qui permettent d'examiner les futures charges supplémentaires – par exemple liées à l'évolution démographique – dépassant celles prévues dans le budget et le plan financier. Publiées tous les quatre ans, ces perspectives¹ donnent une vue d'ensemble de l'évolution des finances des différents niveaux institutionnels (Confédération, cantons, communes et assurances sociales) et présentent les charges démographiques supplémentaires par groupe de tâches, en particulier dans les domaines de la prévoyance vieillesse, de la formation et de la santé. Dans le cadre des perspectives à long terme, l'Administration fédérale des finances (AFF) réalise une analyse approfondie pour le domaine complexe de la santé, qui est particulièrement concerné par l'évolution démographique². Les dépenses nationales de santé, qui se répartissent entre les dépenses hors soins de longue durée et les soins de longue durée à partir de 65 ans, ont été projetées jusqu'en 2050 et ventilées par niveau institutionnel. Ces travaux se fondent sur les normes méthodologiques d'institutions internationales telles que l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), le Fonds monétaire international et la Commission européenne³.

Contrairement aux rapports publiés par la Confédération, qui font la distinction entre les différents niveaux institutionnels, les projections sont agrégées à l'échelle nationale; elles ne font pas de différence entre les divers cantons et communes. On peut supposer que dans la Suisse fédéraliste, certains cantons – par exemple en raison de leur structure démographique différente par rapport à la moyenne

¹ Cf. Département fédéral des finances (2021).

² Cf. Brändle et Colombier (2022).

³ Cf. Lorenzoni et al. (2019); Commission européenne (2021).

suisse – sont concernés par l'évolution démographique à des degrés divers. Mais il n'y a actuellement que peu d'analyses sur l'évolution à long terme des finances publiques à l'échelle des cantons. Elles sont brièvement présentées ci-après.

Analyse de la situation dans les cantons de Suisse orientale

Un rapport de la Haute école de Lucerne⁴ pose la question de savoir dans quelle mesure les résultats des perspectives à long terme des finances publiques 2016⁵ peuvent s'appliquer aux cantons de Suisse orientale. À cet égard, il présente des projections concernant les finances cantonales et communales de la grande région de Suisse orientale pour les années 2015 à 2045. Par analogie avec les calculs de la Confédération, il se sert des projections de l'OFS concernant l'évolution de la population dans les cantons. Selon le scénario de référence, le vieillissement de la population en Suisse orientale est un peu plus marqué qu'en moyenne suisse. Par ailleurs, la tendance à la hausse du PIB réel en Suisse orientale devrait être un peu plus faible selon les projections de l'OFS. D'après l'étude menée, cette situation s'explique par le taux de croissance tendanciellement plus bas de la population active.

Compte tenu des évolutions observées par le passé, la projection des recettes se fonde sur l'hypothèse simplificatrice que celles-ci évoluent au même rythme que le produit intérieur brut (PIB) des cantons de Suisse orientale. S'agissant des dépenses – par analogie avec les perspectives à long terme de la Confédération –, le rapport fait la distinction entre les dépenses liées à l'évolution démographique et celles qui ne le sont pas. Les dépenses nettes des cantons et des communes selon la statistique financière 2014 de la Suisse servent de base pour déterminer l'évolution des dépenses liées à la démographie. L'évolution de la productivité du travail est comptabilisée dans les coûts spécifiques à l'âge, en tant que composante de croissance, pour le calcul de toutes les dépenses liées à l'évolution démographique. Quant aux dépenses qui ne sont pas liées à celle-ci, le rapport part du principe qu'elles évoluent au même rythme que le PIB des cantons concernés.

Les projections montrent qu'en Suisse orientale, entre 2015 et 2045, les dépenses liées à l'évolution démographique augmenteront bien plus fortement dans les domaines de la vieillesse, de la santé, des soins de longue durée et de la formation que le PIB et les recettes publiques. Sans réduction des dépenses ou accroissement des recettes, le déficit public et les dettes prendront l'ascenseur. Cette hausse est en outre plus importante que l'augmentation attendue par le Département fédéral des finances (DFF) pour l'ensemble des cantons et des communes suisses. Les raisons principales en sont un taux d'activité plus faible en Suisse orientale en comparaison avec l'ensemble de la Suisse et une augmentation supérieure à la moyenne du rapport de dépendance des personnes âgées.

Analyse de la situation dans le canton de Lucerne

En 2018, le canton de Lucerne a publié un rapport de planification du Conseil d'État, paru une seule fois pour l'instant, sur les perspectives à long terme des finances publiques du canton, corrélées à l'évolution démographique⁶. Ce rapport se fonde sur le scénario démographique de l'Office cantonal de la statistique⁷. Il montre comment l'évolution de la population va se répercuter, en fonction de la situation observée durant l'année de référence 2016 (hypothèse du *no policy change*), sur les dépenses et les recettes publiques jusqu'en 2030. Les projections sont présentées pour différents domaines de dépenses (formation, santé, soins de longue durée) et de recettes (recettes provenant de l'imposition des personnes physiques).

Deux scénarios sont projetés, un scénario de base et un scénario alternatif plus pessimiste. Celui-ci suppose un effet dû à la loi de Baumol qui tire vers le haut les coûts dans les domaines de la formation et des soins de longue durée⁸. En outre, il table sur des coûts de la santé plus élevés et sur un niveau

⁴ Cf. Fischer et Delbiaggio (2017).

⁵ Cf. Département fédéral des finances (2016).

⁶ Cf. Canton de Lucerne (2018).

⁷ Cf. LUSTAT Statistik Luzern (2017).

⁸ Le mécanisme de la loi de Baumol est le suivant: la forte intensité de main-d'œuvre dans le secteur de la santé implique des gains de productivité relativement faibles. Il en découle une pression sur les coûts si les salaires versés aux professionnels de la santé croissent, à long

des taux d'intérêt à la hausse. Pour la projection des recettes fiscales, le scénario alternatif ne tient pas compte de la progression réelle.

D'après les projections établies, la croissance des dépenses liée à l'évolution démographique sera globalement modérée par rapport à la croissance du PIB du canton dans le scénario de base jusqu'en 2030. La forte hausse des dépenses, notamment dans le domaine de la santé, sera compensée par une évolution des dépenses inférieure à la moyenne par rapport au PIB dans un domaine de compétences important pour le canton, à savoir la formation (jusqu'en 2030, le scénario démographique mise sur une part stable d'enfants et d'adolescents dans la population totale). Mais le canton et les communes seront diversement affectés: comme le canton assume la responsabilité du financement hospitalier et les communes une grande partie des coûts dans le domaine de l'enseignement obligatoire, les charges démographiques supplémentaires incomberont au canton d'après le scénario de référence.

Du côté des recettes, celles-ci augmentent plus fortement que le PIB. Les raisons en sont la croissance démographique et l'évolution de la population. Et ce, car d'après l'étude du canton de Lucerne, les personnes âgées génèrent en moyenne des recettes fiscales plus importantes que les jeunes. De plus, la croissance économique supposée conduit à des recettes supplémentaires aussi bien directement que par la progression réelle. Le canton et les communes bénéficient également de la hausse des recettes fiscales. Dans le scénario de base, la croissance portée par la démographie permet, du côté des recettes, de financer la hausse des dépenses jusqu'en 2030.

Analyse de la situation dans le canton de Saint-Gall

Tous les quatre ans, le canton de Saint-Gall présente des perspectives financières à long terme; les plus récentes datent de 2019 et concernent l'horizon de projection 2023 à 2029⁹. Pour les projections, les taux de croissance annuels de différents postes de charges et de revenus du compte de résultats (p. ex. charges de personnel, charges de biens et services, contributions de l'État, recettes fiscales, etc.) sont calculés jusqu'en 2029 en fonction de cinq paramètres exogènes (croissance démographique, croissance de la population de plus de 65 ans, inflation, taux d'intérêt réel, PIB).

Selon les hypothèses qui sont formulées dans le rapport, les charges et les revenus devraient s'accroître à un rythme légèrement différent à partir de l'année de projection 2024. Du côté des charges, c'est notamment l'augmentation des contributions de l'État qui est au premier plan. En 2023, celles-ci représentent presque la moitié des charges totales. Pour la plupart des domaines de charges (dont prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, coûts de la réduction individuelle des primes [RIP], coûts hospitaliers), les projections tablent sur une augmentation plus importante que pour les revenus, notamment en raison de la démographie et de la hausse des coûts de la santé. Le rapport examine en outre les opportunités et les risques pour les finances publiques, tels que le développement économique général, le changement climatique, les opportunités et les risques dans le compte de résultats (p. ex. administration numérique) et le bilan (p. ex. participations du canton aux foires, hôpitaux, etc.). Si l'on tient compte des opportunités et des risques, on doit plutôt s'attendre à une augmentation de la différence entre les revenus et les charges.

Analyse de la situation dans le canton de Schaffhouse

En 2017, le canton de Schaffhouse a publié une stratégie démographique¹⁰. Le but de ce projet mené une seule fois jusqu'ici est de présenter l'évolution de la composition démographique de la population du canton à l'avenir et ses incidences sur les prestations publiques que le canton doit fournir.

Du côté des dépenses, la stratégie identifie les opportunités et les défis que présente l'évolution démographique dans plusieurs domaines d'action (aménagement du territoire, soins, santé, enseignement obligatoire, etc.) à l'aide d'une analyse qualitative basée sur les prévisions cantonales

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.

⁹ Cf. Conseil d'État de Saint-Gall (2019).

¹⁰ Cf. Conseil d'État de Schaffhouse (2017).

en matière d'évolution démographique jusqu'en 2040. Le canton s'attend à ce que l'évolution de la population et l'immigration accrue entraînent à long terme une hausse des dépenses publiques.

Du côté des recettes, les recettes fiscales moyennes par contribuable et par classe d'âge pour l'année de référence 2014 sont extrapolées à l'évolution de la population projetée jusqu'en 2040. À moyen terme, Schaffhouse table sur une hausse des recettes de l'impôt sur le revenu, mais l'évolution de la pyramide des âges se répercutera négativement sur les recettes fiscales à partir de 2030 (diminution, dans la population, de la proportion des classes d'âge à hauts revenus des 51 à 65 ans). À l'inverse, l'analyse estime que la hausse des recettes de l'impôt sur la fortune compensera en partie les pertes de l'impôt sur le revenu. L'effet du vieillissement démographique sur les recettes fiscales est donc globalement positif, mais il ne cessera de diminuer après 2025.

2.2 Bases de données et méthodes de projection

Le présent chapitre décrit l'évolution démographique prévisible, les hypothèses macroéconomiques pertinentes et les méthodes de projection.

2.2.1 Scénarios démographiques cantonaux de l'OFS

Le scénario de référence établi par l'OFS pour l'évolution de la population des cantons entre 2020 et 2050 (AR-00-2020) sous-tend les projections qui suivent¹¹. La période considérée étant suffisamment longue, il est possible d'examiner les coûts liés au vieillissement de la population, en particulier des baby-boomers, qui partiront bientôt à la retraite. Les hypothèses sur la natalité, la mortalité et les flux migratoires à l'échelle cantonale se fondent, d'une part, sur les remarques formulées par les cantons dans le cadre d'un groupe de suivi de l'OFS chargé d'élaborer les scénarios et, d'autre part, sur les hypothèses du scénario de référence de l'OFS pour la période 2020-2050 concernant l'évolution de la population de la Suisse (A-00-2020). Les scénarios cantonaux s'inscrivent par conséquent dans le même contexte politique, économique et social que les scénarios démographiques relatifs à l'ensemble de la Suisse. Les scénarios des cantons sur l'évolution de leur population sont élaborés en même temps pour tous les cantons, puis harmonisés progressivement avec les résultats des scénarios pour l'ensemble de la Suisse. Cette approche permet de garantir que le bilan démographique au niveau des cantons concorde chaque année avec le bilan national¹².

Pour l'ensemble de la Suisse, le scénario de référence de l'OFS (A-00-2020) table sur une augmentation de la population de 8,7 millions en 2020 à quelque 10,4 millions en 2050 (taux de croissance annuel moyen de 0,6 %). La croissance de la population s'essoufflera au cours de la période considérée: alors qu'il table sur un accroissement démographique cumulé de 12,3 % jusqu'en 2035, le scénario n'indique qu'une progression de 7 % de 2035 à 2050¹³.

Le scénario de référence de l'OFS concernant l'évolution de la population des cantons entre 2020 et 2050 (AR-00-2020) table sur des disparités importantes entre les cantons. Un postulat de base des scénarios cantonaux est que la population des cantons urbains vieillit moins rapidement en raison des flux migratoires intercantonaux et internationaux, car des jeunes adultes immigreront et des adultes plus âgés émigreront. Les cantons ruraux et les cantons périphériques des grandes agglomérations présentent en revanche un vieillissement démographique plus marqué en raison de l'émigration des jeunes adultes et de l'immigration des personnes âgées.

¹¹ Cf. OFS (2020).

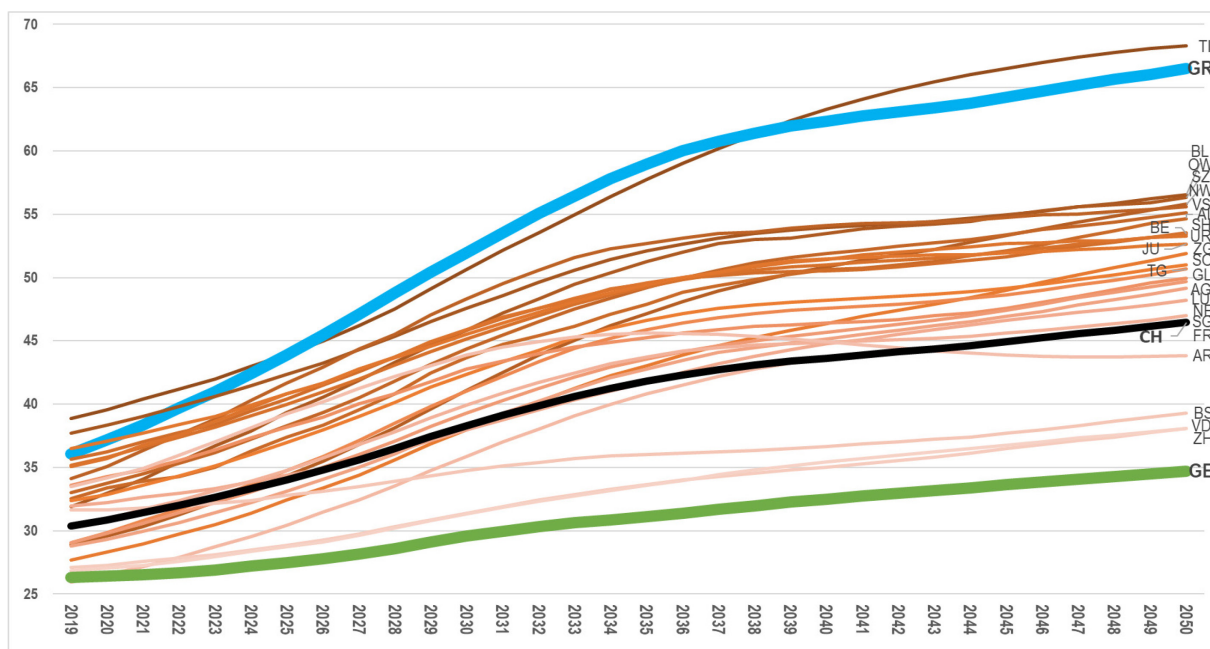
¹² Plusieurs cantons établissent régulièrement des scénarios sur l'évolution de leur population (p. ex. Zurich, Vaud, Lucerne, Argovie et Genève); les scénarios cantonaux de l'OFS doivent être vus comme un complément dans ce contexte. Les scénarios de l'OFS ne peuvent pas tenir compte des réalités régionales avec le même degré de détail et doivent être conformes aux résultats nationaux ou aux flux migratoires intercantonaux.

¹³ Compte tenu des données disponibles au moment des calculs, les conséquences démographiques de la crise liée au COVID-19 n'ont pas pu être prises en compte. Celles-ci devraient cependant n'avoir que peu d'influence à long terme sur les coûts (cf. OFS, 2021).

Dans les cantons du Tessin et des Grisons, non seulement la population vieillit le plus fortement entre 2020 et 2050 d'après le scénario de référence de l'OFS, mais elle diminue. Cette hypothèse s'explique, d'une part, par le fait que ces cantons enregistrent nettement plus de décès que de naissances en raison d'une natalité relativement basse. D'autre part, cette situation est également imputable aux flux migratoires plus faibles ces dernières décennies, qui ne peuvent plus compenser le déficit du mouvement naturel de la population.

Les cantons avec les accroissements naturels (différences entre le nombre de naissances et de décès) les plus élevés, comme Genève, Vaud et Zurich, enregistrent la plus forte croissance démographique entre 2020 et 2050. Des cantons urbains tels que Genève et Bâle-Ville ressentent le plus fortement les répercussions des migrations internationales. D'après les scénarios de l'OFS, les cantons d'Argovie, de Saint-Gall et de Schaffhouse resteront attractifs ces prochaines décennies en raison de leur proximité avec l'agglomération zurichoise et connaîtront une croissance relativement importante de leur population.

Graphique 1: rapport de dépendance des personnes âgées par canton dans le scénario de référence de l'OFS AR-00-2020 (en %)



Remarque sur le 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 (de 20 à 64 ans).

Source: OFS

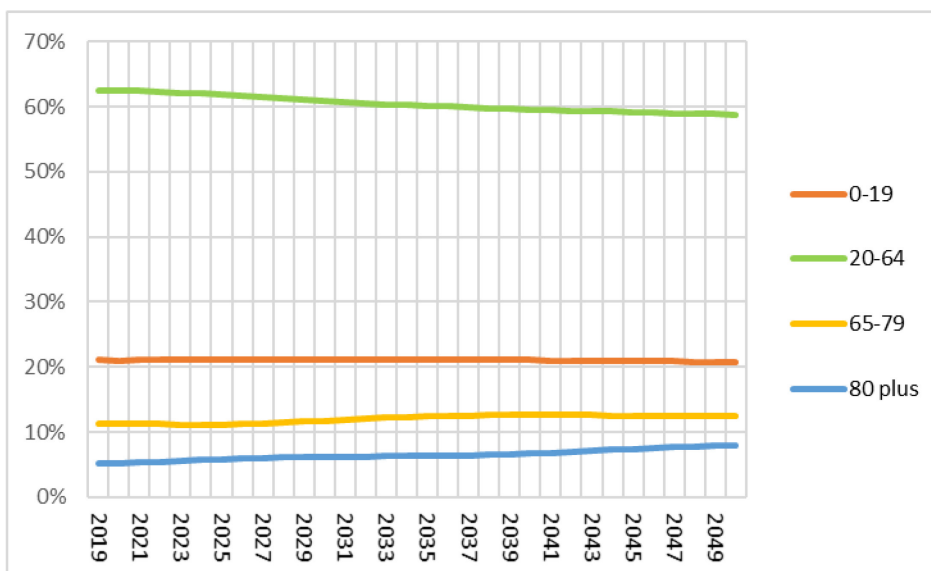
Ces différentes évolutions démographiques se reflètent dans le rapport de dépendance des personnes âgées à l'échelle cantonale. Le graphique 1 montre l'évolution pour tous les cantons et pour l'ensemble de la Suisse entre 2019 et 2050 d'après le scénario de référence de l'OFS (AR-00-2020). Le rapport de dépendance des personnes âgées augmente le plus fortement entre 2019 et 2050 dans les Grisons: de 37 à 67 personnes de plus de 65 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans. À la marge inférieure on trouve Genève: sur la période considérée, le rapport de dépendance des personnes âgées passe de 26 à 35 personnes de plus de 65 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans. L'évolution du rapport de dépendance dans les autres cantons se situe entre celle des Grisons et de Genève d'après le scénario de référence de l'OFS AR-00-2020.

2.2.2 Évolution démographique dans certains cantons

Pour le canton de Genève, le scénario de référence AR-00-2020 suppose que la population résidente permanente augmentera de 30 % entre 2020 et 2050 pour passer de 509 000 à 664 000 personnes. Pour les Grisons en revanche, il table sur une baisse de la population résidente permanente de 4 % au cours de la même période, qui verra celle-ci passer de 199 000 à 191 000 personnes.

La modification de la structure démographique revêt une importance particulière pour l'évolution de l'économie nationale et les finances publiques. Dans le canton urbain de Genève, la part des enfants et adolescents (0 à 19 ans) dans la population totale reste constante dans le scénario de référence (21 %, cf. graphique 2). Le nombre de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) augmente en chiffres absolus de 318 000 à 391 000. Par rapport à la population totale, la part des personnes en âge de travailler diminue pourtant légèrement de 62 % en 2020 à 59 % en 2050. Le nombre de personnes en âge d'être à la retraite (plus de 65 ans) passe de 84 000 à 136 000. En 2050, leur part dans la population totale atteindra 20 %, contre 17 % en 2020. La part des plus de 80 ans dans la population totale s'accroîtra de 5 % à 8 %.

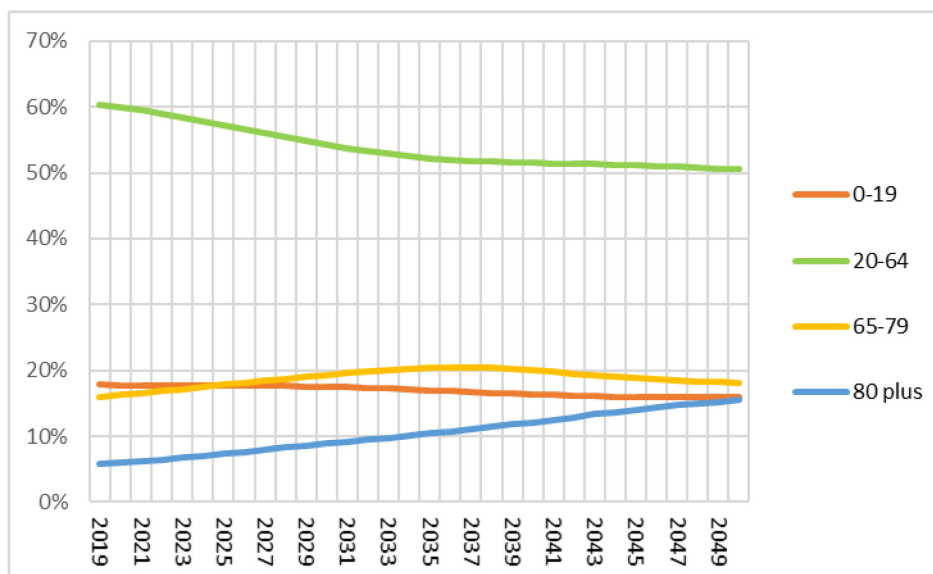
Graphique 2: part des cohortes d'âge dans la population genevoise selon le scénario de référence de l'OFS (en %)



Source: OFS

Dans le canton rural des Grisons, le nombre d'enfants et d'adolescents (0 à 19 ans) diminue en chiffres absolus à l'horizon de projection, de 35 000 à 30 000, d'après le scénario de référence de l'OFS. Par rapport à la population totale, leur part baisse de 18 % en 2020 à 16 % en 2050 (cf. graphique 3). Le nombre de personnes en âge de travailler (20 à 64 ans) diminue de 119 000 à 96 000. Par rapport à la population totale, la part de ces personnes baisse de 60 % en 2020 à 51 % en 2050. Le nombre de personnes en âge d'être à la retraite (plus de 65 ans) augmente de 44 000 à 64 000. En 2050, leur part dans la population totale atteindra 34 %, contre 23 % en 2020. La part des plus de 80 ans dans la population totale passera de 6 % à 15 % d'ici 2050.

Graphique 3: part des cohortes d'âge dans la population des Grisons selon le scénario de référence de l'OFS (en %)

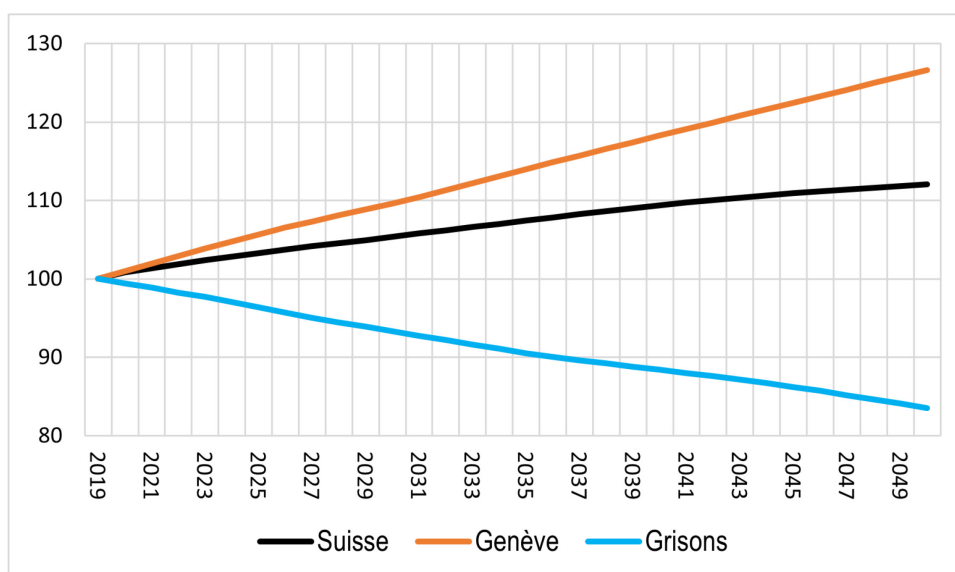


Source: OFS

La hausse de la part des personnes non actives par rapport aux actifs est l'une des causes principales de la pression supplémentaire qui s'exerce sur les dépenses publiques. En outre, le déplacement observé dans la structure d'âge induit une modification des dépenses dans le domaine de la santé et des soins de longue durée.

Le graphique 4 montre l'évolution en pour cent de l'effectif de la population en âge de travailler, converti en équivalents plein temps (EPT) pour les cantons de Genève et des Grisons ainsi que pour l'ensemble de la Suisse par rapport à l'année de référence 2019. L'évolution est présentée d'après le scénario de référence de l'OFS. Dans le canton de Genève, on table sur une évolution positive, qui est encore plus positive qu'à l'échelle nationale. Dans les Grisons en revanche, l'effectif de la population en âge de travailler mesuré en EPT diminue.

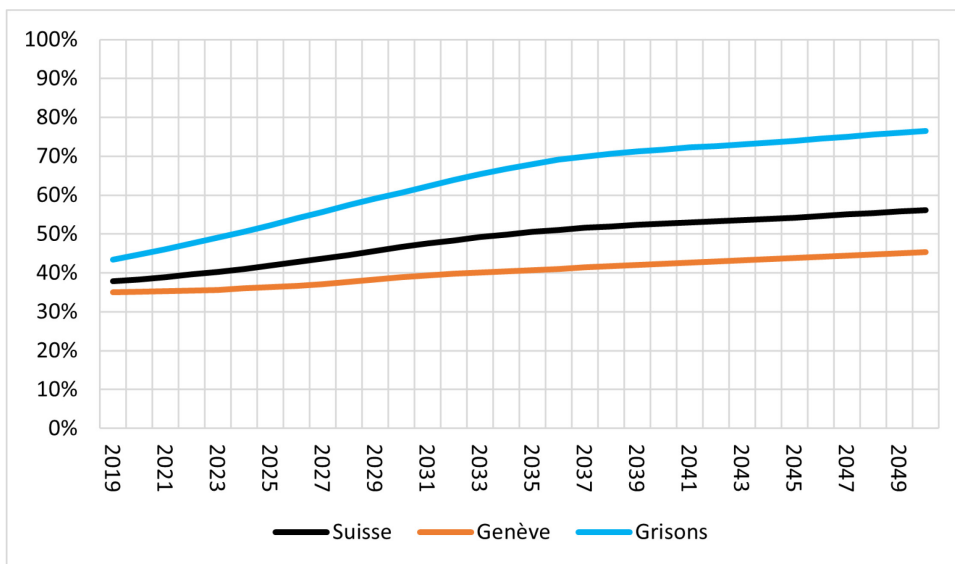
Graphique 4: effectif de la population en âge de travailler, exprimé en équivalents plein temps selon le scénario de référence de l'OFS (indice 2019=100)



Source: OFS

Tout comme le rapport de dépendance représenté dans le graphique 1, le rapport de dépendance effectif des personnes âgées est un indicateur important. Il mesure le nombre de retraités par rapport au chiffre de la population active effective en EPT. En conséquence, ce rapport est plus élevé que le rapport de dépendance. Le graphique 5 montre l'évolution pour les deux cantons. À Genève, le rapport de dépendance effectif augmente jusqu'en 2050 de 35 à 45 personnes de plus de 65 ans pour 100 personnes âgées de 20 à 64 ans. Dans les Grisons, il s'accroît de 43 à 77 personnes.

Graphique 5: rapport de dépendance effectif des personnes âgées selon le scénario de référence de l'OFS (en %)



Source: OFS

2.2.3 Évolution économique

Les cantons de Genève et des Grisons diffèrent fortement au regard de leur performance économique pour l'année de référence (cf. annexe, tableau A1). En 2019, le PIB nominal s'élevait à près de 56 milliards de francs à Genève, et à environ 15 milliards de francs dans les Grisons. La même année, le PIB par habitant à Genève était de 111 000 francs, celui des Grisons de quelque 76 000 francs.

Les chiffres du PIB national pour les années 2019 à 2021 se basent sur les données de l'OFS pour le PIB. Comme les données de l'OFS concernant les PIB cantonaux n'étaient pas disponibles pour les années ultérieures à 2019 au moment de l'établissement du présent rapport, celui-ci se fonde sur les données des offices cantonaux de Genève et des Grisons pour les années 2020 à 2022¹⁴. Les paramètres macroéconomiques fixés par l'AFF pour la planification financière ont été utilisés pour la période allant jusqu'en 2026. Pour les années 2027 et suivantes, des paramètres à long terme sont appliqués aux indicateurs macroéconomiques centraux (productivité du travail et renchérissement) des projections (cf. tableau 1)¹⁵. La croissance du PIB réel des cantons correspond au produit du taux de croissance de la population en âge de travailler (exprimée en équivalents plein temps) et de la productivité du travail (cf. graphique 6). Le PIB nominal résulte de la multiplication du PIB réel par le taux de renchérissement.

Sur le modèle des perspectives à long terme des finances publiques en Suisse, le présent rapport part du principe que les paramètres macroéconomiques à long terme (productivité du travail, renchérissement, cf. tableau 1) évolueront de manière identique dans les deux cantons, Genève et les

¹⁴ Les chiffres du PIB pour les années 2020 à 2022 proviennent de l'Office de l'économie du canton des Grisons et de l'Office cantonal de la statistique de Genève (OCSTAT). Les valeurs pour 2020 et 2021 sont provisoires. Celles pour 2022 correspondent à des projections de mars 2022. Les données de l'OFS concernant le PIB pour 2019 sont provisoires. Dans le cas de Genève, il a été possible de recourir aux données définitives du canton.

¹⁵ Cf. Commission européenne (2021).

Grisons. Par conséquent, seule l'évolution de la population active (exprimée en équivalents plein temps) liée à l'évolution démographique suivra une trajectoire différente dans les cantons.

Tableau 1: paramètres macroéconomiques à long terme (en %)

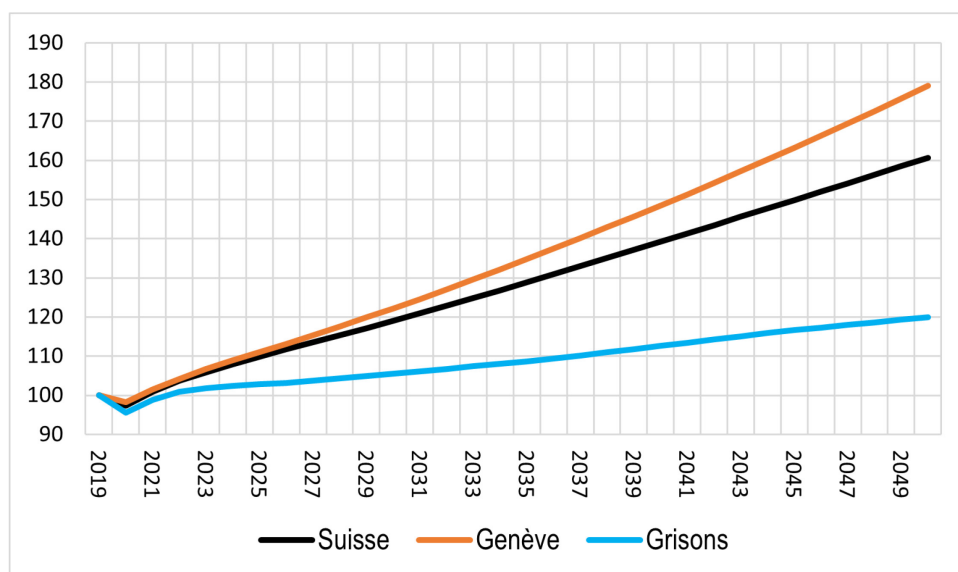
Productivité du travail	1,2
Renchérissment	1,0

On considère ici que la productivité du travail évoluera jusqu'en 2050 au même rythme que la moyenne obtenue dans le passé à l'échelle de la Suisse. Entre 1992 et 2019, les gains de productivité se sont élevés, en Suisse, à 1,2 % par an en moyenne¹⁶.

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

Les scénarios concernant l'évolution du PIB de la Suisse ainsi que de Genève et des Grisons font ressortir l'effet transitoire sur l'économie de la pandémie de COVID-19 (cf. graphique 6)¹⁷. D'après ces scénarios, le PIB de la Suisse et des deux cantons retrouve à moyen terme le chemin d'une croissance économique à long terme. L'évolution cantonale de la population active, qui est très hétérogène en raison de l'évolution démographique, se traduit par une croissance annuelle plus que proportionnelle du PIB genevois par rapport à la moyenne nationale (1,9 %) et par une croissance annuelle plus faible que la moyenne du PIB grison (0,6 %) (cf. tableau 2). Le PIB national augmente en moyenne annuelle de 1,5 % après correction du renchérissement.

Graphique 6: évolution du PIB réel (indice 2019=100)



Source: AFF, OFS, cantons de Genève et des Grisons

¹⁶ Colombier (2014) et le numéro de janvier-février 2016 de la Vie économique, du Secrétariat d'État à l'économie (SECO), donnent un aperçu des analyses de l'évolution de la productivité du travail en Suisse.

¹⁷ L'évolution en ce qui concerne la Suisse se fonde sur les hypothèses du scénario positif énoncé dans les perspectives à long terme des finances publiques pour 2021 (DFF, 2021). Le scénario positif se base sur les valeurs de référence du plan financier 2023-2025. Les changements macroéconomiques plus récents ne sont donc pas pris en compte.

Tableau 2: évolution économique (en % de la croissance du PIB)

	Genève			Grisons		
	2019-2050	2019-2026	2027-2050	2019-2050	2019-2026	2027-2050
PIB nominal	2,87	2,59	2,95	1,57	1,37	1,63
PIB par habitant	1,95	1,56	2,06	1,71	1,26	1,84
PIB réel	1,90	1,79	1,93	0,59	0,48	0,63

La productivité du travail et le renchérissement sont fixés de manière exogène. Il n'est pas non plus tenu compte des effets de rétroaction, qu'ils soient dus aux finances publiques ou à des aspects macroéconomiques, ou alors ils n'affectent pas la croissance économique attendue à long terme. Les éventuelles répercussions d'un déclin de la population active – et donc d'une raréfaction du facteur travail – sur la productivité du travail et sur l'évolution salariale ont également été exclues du champ du présent rapport.

2.2.4 Projections de dépenses

Les projections de dépenses se fondent sur les données de la statistique financière de la Confédération. Les données concernant les dépenses des cantons et des communes sont disponibles pour 2019 et 2020. Des projections détaillées des dépenses liées à l'évolution démographique ont été réalisées sur la base d'analyses spéciales effectuées par l'OFS dans les domaines des finances cantonales et communales qui sont les plus fortement affectés par l'évolution démographique. Il s'agit de la santé (y compris les soins de longue durée) et de la formation.

Domaine de la santé

En matière de santé, il y a toute une série d'autres facteurs de coûts que l'évolution démographique qui sont pertinents lorsqu'il s'agit de réaliser des projections concernant les dépenses à long terme. Les facteurs de coûts ont des effets différents dans les domaines de la santé (hors soins de longue durée) et des soins de longue durée à partir de 65 ans. C'est pourquoi pour les besoins des projections, les dépenses de santé sont différenciées selon ces domaines ainsi que selon les prestations ambulatoires et hospitalières.

Facteurs de coûts

Tout comme la modification de la structure et de l'effectif de la population, l'évolution démographique influe sur les dépenses de santé en raison de l'augmentation de l'espérance de vie. Celle-ci a des conséquences sur l'évolution de la morbidité moyenne de la population dans le domaine de la santé (hors soins de longue durée) (ou des besoins en soins de longue durée à partir de 65 ans). Mais il n'y a pas de consensus dans la littérature scientifique quant à savoir si et dans quelle mesure l'espérance de vie croissante réduit la morbidité de la population, c'est-à-dire la période vécue dans la maladie¹⁸. Pour les projections, le rapport suppose que la morbidité diminue avec l'augmentation de l'espérance de vie et a, donc, un effet modérateur sur les coûts. D'un point de vue médical, pour chaque année de vie gagnée, les personnes d'une année de naissance donnée «rajeunissent» de six mois et jouissent donc en moyenne 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

¹⁸ Cf. Brändle et Colombier (2022).

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. Cette pression sur les prix supérieure à la moyenne s'explique entre autres par des tarifs trop élevés et par la loi de Baumol (effet de prix relatif)^{19,20}.

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. 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 revenu²¹.

Projections

Les projections concernant les dépenses de santé de Genève et des Grisons se font en deux temps et s'appuient sur une méthode de la Commission européenne et de l'OCDE reconnue à l'échelle internationale²². Dans un premier temps, les dépenses totales de santé sont établies par canton. Les projections concernant les dépenses de santé publique des deux cantons sont réalisées sur cette base dans un second temps. En plus des dépenses relevant de la santé dans la statistique financière publique, les projections tiennent compte des dépenses liées à la RIP et aux prestations complémentaires de l'AVS pour les soins. Dans la statistique financière publique, ces dépenses relèvent de la prévoyance sociale.

Les profils de dépenses pour l'année de référence 2019 fournissent le point de départ pour les projections concernant les dépenses totales des cantons. Il s'agit des dépenses par habitant qui sont mises en relation avec l'âge et le sexe. On multiplie les profils de dépenses par l'évolution des cohortes d'âge, ventilée par sexe, attendue pour le canton concerné d'après le scénario démographique moyen de l'OFS (AR-00-2020) afin d'établir des projections concernant les dépenses de santé en fonction de la pyramide des âges et de l'effectif de la population. Les dépenses par habitant et par cohorte d'âge ne cessent de diminuer au cours de la période de projection en raison de l'amélioration supposée de l'état de santé de la population, ce qui implique un déplacement vers la droite des profils de dépenses (cf. graphiques 7 et 8). À titre de comparaison, les effets non démographiques entraîneraient un déplacement des profils de dépenses vers le haut.

Les profils de dépenses de Genève et des Grisons présentent une apparence comparable. À titre d'exemple, les dépenses pour traitements ambulatoires par habitant augmentent jusqu'à un âge relativement élevé de 88 ans à Genève et de 78 ans dans les Grisons, avant de baisser un peu (cf. graphique 7). Ce rapport positif entre l'âge et les dépenses de santé est valable pour les deux cantons et s'observe également en ce qui concerne les dépenses pour traitements hospitaliers (cf. annexe, graphique A1).

¹⁹ Cf. note 8.

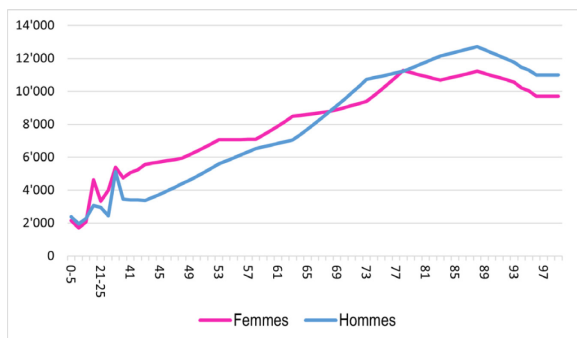
²⁰ Des tarifs trop élevés peuvent résulter du fait qu'il existe généralement des informations asymétriques entre les partenaires sociaux, les caisses maladie et les prestataires. Sur le plan économique, ces tarifs trop élevés sont un signe important d'une défaillance de marché.

²¹ Pour un examen détaillé des facteurs de coûts dans le cadre des projections de dépenses pour la santé, voir Brändle et Colombier (2022).

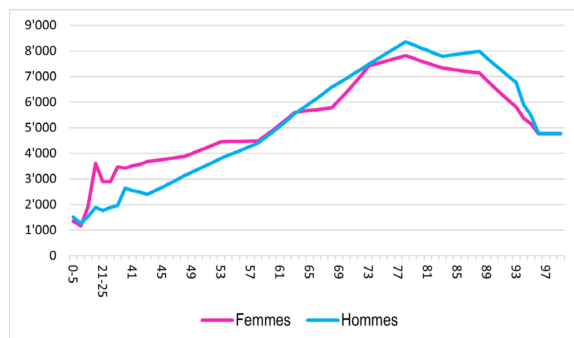
²² Cf. Lorenzoni et al. (2019); Commission européenne (2021).

Graphique 7: dépenses pour les traitements ambulatoires selon l'âge et le sexe durant l'année de référence 2019 (par habitant, en CHF)*

a) Genève



b) Grisons



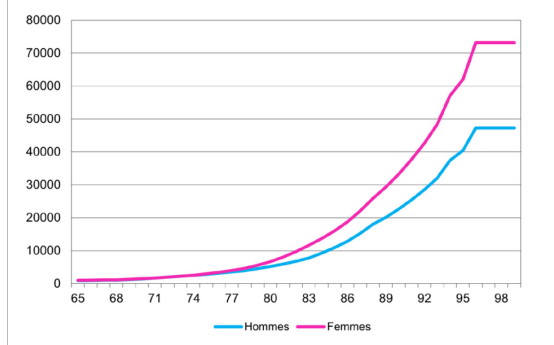
Source: OFS

*Hors dépenses pour la prévention, l'administration et le traitement dentaire.

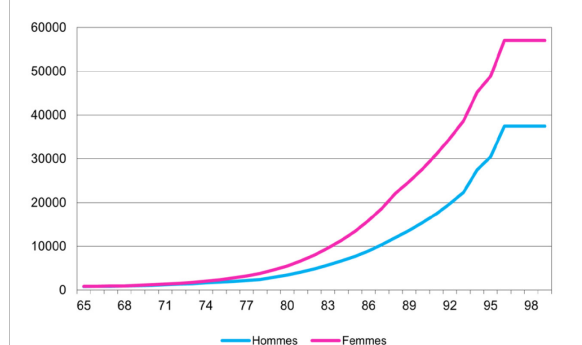
Si les dépenses de santé augmentent proportionnellement par rapport à l'âge, les dépenses pour les soins de longue durée à partir de 65 ans s'accroissent de manière exponentielle (cf. graphique 8 et annexe, graphique A2). Cela montre que le vieillissement de la population joue un rôle plus important dans les soins de longue durée à partir de 65 ans que pour la santé (hors soins de longue durée). Ainsi, la hausse corrigée du renchérissement des dépenses de soins de longue durée à partir de 65 ans jusqu'en 2050 est imputable à 77 % à l'évolution démographique à l'échelle nationale²³. Pour les dépenses de santé hors soins de longue durée, la contribution du vieillissement de la population à la hausse n'est que de 36 %. Le reste de l'augmentation s'explique par des facteurs de coûts indépendants de l'évolution démographique, par exemple les progrès medicotechniques, la maladie des coûts de Baumol et les inefficiences telles que le surtraitement en raison de mauvaises incitations dans le système de santé. Ces facteurs qui ne sont pas liés à l'évolution démographique augmentent les dépenses par habitant dans la même mesure pour toutes les cohortes d'âge, si bien que les profils de dépenses se déplacent constamment vers le haut au cours de la période de projection. Pour les soins de longue durée à partir de 65 ans, seule importe la maladie des coûts de Baumol comme facteur de coûts sans lien avec l'évolution démographique.

Graphique 8: dépenses pour les soins hospitaliers de longue durée à partir de 65 ans selon l'âge et le sexe durant l'année de référence 2019 (par habitant, en CHF)

a) Genève



b) Grisons



Source: OFS

Formation

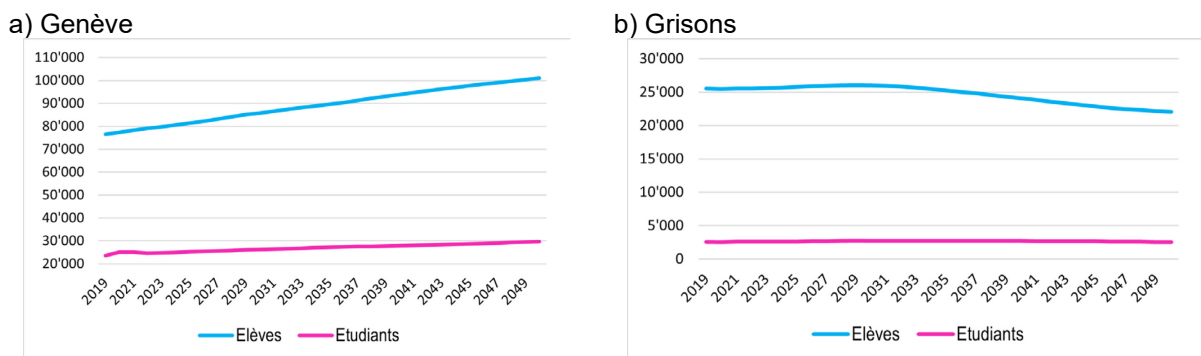
S'agissant des dépenses de formation, les projections pour Genève et les Grisons concernant le nombre des élèves et des étudiants se font par cohorte d'âge. Elles s'appuient sur les perspectives de la formation de l'OFS, dans lesquelles sont estimées les tendances démographiques actuelles jusqu'en

²³ Cf. Brändle et Colombier (2022).

2029 pour tous les niveaux de formation. Ces projections sont établies jusqu'en 2050 sur la base de l'évolution de la population des cantons, conformément au scénario de référence de l'OFS (AR-00-2020). L'hypothèse correspondante veut que les parts des élèves et des étudiants par cohorte restent constantes. Pour les dépenses de recherche dans le domaine de la formation, il est supposé qu'elles ne présentent pas de lien avec la démographie. En conséquence, la projection en la matière est établie non pas sur la base de données démographiques, mais sur celle de l'hypothèse d'une part constante des dépenses de formation au PIB. Les chiffres concernant la part de la recherche dans les dépenses des hautes écoles sont calculés dans les perspectives à long terme des finances publiques en Suisse en fonction des hypothèses retenues²⁴.

L'évolution démographique se répercute directement sur les dépenses de formation du fait de la variation du nombre d'élèves et d'étudiants. Pour établir les dépenses de formation de Genève et des Grisons, on adopte comme postulat de base que le ratio observé en 2019 entre les enseignants et les élèves ou les étudiants reste constant sur l'ensemble de la période de projection. Les dépenses de formation sont calculées en tenant compte du nombre d'élèves et d'étudiants et des salaires nominaux des enseignants. Selon l'hypothèse retenue, les salaires augmentent proportionnellement à la croissance de la productivité et à l'inflation. D'après les projections de population de l'OFS, l'évolution du nombre d'élèves et d'étudiants est très différente entre les cantons de Genève et des Grisons (cf. graphique 9).

Graphique 9: nombre d'élèves et d'étudiants à Genève et dans les Grisons



Source: OFS

Le vieillissement de la population qui progresse peu comparativement dans le canton de Genève se traduit par une forte hausse du nombre d'élèves et d'étudiants de respectivement 32 % et 26 % entre 2019 et 2050 (cf. graphique 9a). À l'inverse, les Grisons n'enregistrent qu'une faible augmentation de 1,9 % du nombre d'élèves entre 2019 et la fin des années 2020. Le vieillissement démographique rapide dans les Grisons entraîne une baisse marquée de 15 % du nombre d'élèves (cf. graphique 9b). Le vieillissement n'a pas une aussi grande répercussion sur le nombre d'étudiants. Après une hausse momentanée en 2029, de 2528 l'année de référence à 2733 (+ 8 %), ce nombre revient presque à son niveau de départ en 2050 (2532).

Dépenses indépendantes de l'évolution démographique

Pour les dépenses non liées à la démographie, 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 comparables²⁵.

²⁴ Cf. Département fédéral des finances (2021).

²⁵ Cf. Commission européenne (2021).

2.3 Évaluation des résultats

Le présent chapitre décrit les incidences de l'évolution démographique sur les dépenses des cantons de Genève et des Grisons. Il examine d'abord le lien entre le vieillissement de la population et les projections concernant les dépenses de santé et de formation. Puis il expose l'évolution des dépenses publiques liées à la démographie par fonction et niveau institutionnel. Enfin, il révèle toute l'étendue des charges supplémentaires dues à l'évolution démographique pour les deux cantons, à l'aide de la quote-part.

2.3.1 Dépenses liées à l'évolution démographique par fonction

Pour qu'il soit possible de saisir les dépenses liées à l'évolution démographique de l'ensemble du canton, le choix se porte sur le niveau du budget consolidé entre le canton et ses communes. Cela signifie que les transferts de la Confédération au titre par exemple de la RIP sont pris en compte dans les dépenses. Pour les besoins des projections, les prestations complémentaires (PC) sont attribuées au groupe de tâches des soins de longue durée et la RIP à celui de la santé hors soins de longue durée. Par conséquent, ces prestations sociales ne relèvent pas du groupe de tâches de la sécurité sociale dans le cadre des présents calculs. La sécurité sociale comprend en premier lieu les dépenses réalisées dans les domaines de la vieillesse (sans les PC de l'AVS pour les soins et l'aide aux personnes âgées et aux soins), de l'invalidité, de l'aide sociale, de l'asile et des allocations familiales (Genève). La part des PC de l'AVS et de l'AI relative à la garantie du minimum vital et financée conjointement par la Confédération et les cantons est établie en fonction de l'évolution démographique.

La formation est le premier poste de dépenses des deux cantons pour l'année de référence 2019. Suivent, à Genève, les dépenses de sécurité sociale et de santé. C'est l'ordre inverse dans les Grisons. Dans les deux cantons, les dépenses les moins élevées concernent les soins de longue durée.

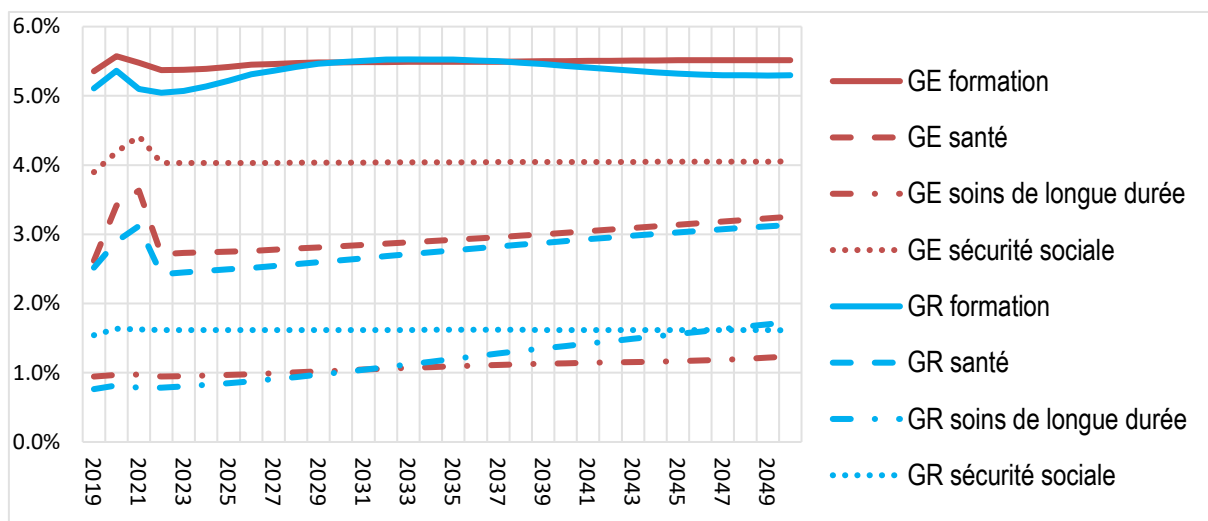
En raison de la pandémie de COVID-19, il y a eu des dépenses extraordinaires à court terme en 2020 et 2021, sauf pour les soins de longue durée (cf. graphique 10). Dans le domaine de la formation, la hausse la plus forte a été enregistrée dans les deux cantons en 2020, ce qui s'explique principalement par le recul du PIB cantonal durant la crise du COVID-19 en 2020. En revanche, les dépenses liées à la pandémie dans le domaine de la santé et, dans une moindre mesure, dans celui de la sécurité sociale ont été effectuées en 2021 par les cantons. À noter que les charges financières de la pandémie ont été assumées en grande partie par la Confédération²⁶.

La répartition des projections en fonction des dépenses liées à l'évolution démographique montre que cette dernière a des répercussions diverses sur les domaines de la formation, de la santé hors soins de longue durée, des soins de longue durée et de la sécurité sociale (cf. graphique 10)²⁷. Il est à noter que la hausse des dépenses de santé hors soins de longue durée et des dépenses pour les soins de longue durée à partir de 65 ans intègre par ailleurs l'influence de facteurs sans lien avec l'évolution démographique. Dans les Grisons, celle-ci exerce l'influence la plus forte sur les soins de longue durée, suivis de la santé hors soins de longue durée, de la formation et de la sécurité sociale. À Genève, l'effet le plus notable du vieillissement démographique se manifeste dans les dépenses pour la santé hors soins de longue durée et les soins de longue durée, qui sont plus ou moins affectées dans la même mesure. La formation et la sécurité sociale sont un peu moins touchées.

²⁶ Cf. Département fédéral des finances (2021).

²⁷ On trouvera dans l'annexe (tableaux A2 à A7) une présentation détaillée des résultats pour la formation, la santé et les soins de longue durée à Genève et dans les Grisons.

Graphique 10: dépenses consolidées du canton et des communes liées à l'évolution démographique par fonction (en % du PIB cantonal)*



Source: AFF

* Santé y c. RIP; soins de longue durée y c. PC de l'AVS pour les soins; sécurité sociale hors RIP et PC de l'AVS pour les soins.

Dépenses de formation

Au regard de l'évolution des dépenses de formation par rapport au PIB, il apparaît très clairement que la charge budgétaire supplémentaire liée à la démographie dépend aussi bien de l'évolution des dépenses que de la croissance économique. Même si le nombre d'élèves et d'étudiants dans le canton de Genève augmente fortement au cours de la période de projection, les dépenses de formation ne varient guère en pourcentage du PIB. Elles ne passent que de 5,4 % à 5,5 % entre 2019 et 2050. Cela tient au développement favorable de la population active genevoise, qui se traduit par un taux de croissance annuelle du PIB du canton plus élevé que la moyenne (2,8 %) (cf. graphique 3). La croissance annuelle du PIB genevois est ainsi supérieure de 0,3 point de pourcentage au PIB national estimé.

En raison de la baisse du nombre des actifs, la croissance annuelle du PIB des Grisons est relativement faible au cours de la période de projection (1,6 %). Le taux de croissance annuelle du PIB grison est ainsi inférieur de 1 point de pourcentage à celui du PIB national. L'évolution des dépenses se répercute par conséquent plus fortement sur les projections de dépenses par rapport au PIB. À la différence de Genève, les dépenses de formation grisonnes suivent en premier lieu l'évolution du nombre d'élèves. Les dépenses de formation par rapport au PIB augmentent d'abord de 5,1 % à 5,5 % en 2035, avant de baisser à 5,3 % en 2050.

Même si les deux cantons sont très diversement affectés par la démographie, les dépenses de formation augmentent de manière relativement modérée, de 0,2 % du PIB. Dans les deux cantons, cette hausse s'explique par les seules dépenses consacrées aux écoles (cf. annexe, tableaux A2 et A3). Les dépenses en faveur des hautes écoles diminuent légèrement.

Dépenses de santé, hors soins de longue durée

L'évolution des dépenses pour la santé hors soins de longue durée présente un profil similaire dans les deux cantons. Les dépenses par rapport au PIB y augmentent fortement, de 2,5 à 3,1 % du PIB dans les Grisons et de 2,6 à 3,3 % du PIB à Genève. Cette hausse constante s'explique par le vieillissement de la population et par des facteurs de coûts sans lien avec l'évolution démographique tels que la maladie des coûts de Baumol et l'accroissement du revenu national.

À Genève, la hausse des dépenses de santé est presque exclusivement imputable à l'augmentation des dépenses liées à la RIP (cf. annexe, tableau A4). En pour cent du PIB, elles augmentent presque trois fois plus que les dépenses hospitalières. Dans les Grisons en revanche, les dépenses de santé sont davantage dues aux dépenses hospitalières qu'aux dépenses en lien avec la RIP (cf. annexe, tableau A5). Le vieillissement de la population qui progresse plus vite dans les Grisons implique que les dépenses de santé grisonnes par rapport au PIB s'accroissent plus rapidement qu'à Genève (cf. graphique 10). À noter par ailleurs que, dans les Grisons, le vieillissement démographique a des répercussions négatives sur la croissance du PIB en raison de la baisse du nombre des actifs.

Dépenses pour les soins de longue durée

La population grisonne qui vieillit plus fortement est la raison pour laquelle les charges supplémentaires dues aux soins de longue durée dans les Grisons sont nettement plus conséquentes qu'à Genève. Dans les Grisons, les dépenses de soins par rapport au PIB doublent de 0,8 à 1,7 % au cours de la période de projection. À Genève, l'augmentation de 0,9 à 1,2 % du PIB est largement plus faible. Dans les Grisons, la forte hausse des dépenses de soins s'explique en premier lieu par les PC de l'AVS pour les soins et, dans une moindre mesure, par les établissements médicosociaux (cf. annexe, tableau A7). L'augmentation des dépenses d'aide et de soins à domicile est comparativement faible. À Genève, la hausse modérée des dépenses est imputable en premier lieu à l'aide et aux soins à domicile ainsi qu'aux PC de l'AVS pour les soins (cf. annexe, tableau A6). Les dépenses relatives aux établissements médicosociaux genevois n'augmentent presque pas par rapport aux Grisons. Le vieillissement démographique important dans les Grisons a pour conséquence que, vers la fin de la période de projection, le canton et ses communes dépenseront plus pour les soins de longue durée que pour la sécurité sociale.

Dépenses de sécurité sociale

Durant l'année de référence 2019, Genève a clairement dépensé plus pour la sécurité sociale que les Grisons (3,9 % du PIB contre 1,5 %). Cette différence est principalement due au fait qu'à Genève, les prestations en faveur des familles, de l'aide sociale et du domaine de l'asile sont relativement élevées. L'écart reste pratiquement constant sur l'ensemble de la période de projection, car l'augmentation des dépenses par rapport au PIB est modérée dans les deux cantons, avec 0,2 % à Genève et 0,1 % dans les Grisons.

2.3.2 Dépenses liées à l'évolution démographique par niveau institutionnel

Les dépenses liées à l'évolution démographique en pour cent du PIB pour Genève et les Grisons sont récapitulées dans le tableau 3. Durant l'année de référence 2019, Genève a dépensé plus que les Grisons pour les prestations qui sont fonction de l'évolution de la population (12,8 % du PIB contre 9,9 %). Cette différence est imputable à près de 80 % à la sécurité sociale (sans la RIP et les PC de l'AVS). Pour le reste, elle se répartit à peu près à parts égales entre la formation, les soins de longue durée et la santé hors soins de longue durée.

Tableau 3 : dépenses liées à l'évolution démographique par niveau institutionnel à Genève et dans les Grisons (en % du PIB cantonal)*

	Année de référence 2019		2035				2050			
	GE	GR	GE	Variation 2019-35	GR	Variation 2019-35	GE	Variation 2019-50	GR	Variation 2019-50
Canton	11,6	6,8	12,3	+ 0,67	7,4	+ 0,67	12,8	+ 1,17	8,1	+ 1,31
Communes	1,2	3,9	1,3	+ 0,07	4,4	+ 0,53	1,3	+ 0,08	4,4	+ 0,56
Canton & communes*	12,8	9,9	13,5	+ 0,73	11,1	+ 1,18	14,1	+ 1,24	11,8	+ 1,85

* Consolidé entre le canton et les communes.

** Les dépenses liées à l'évolution démographique comprennent la formation, la santé, les soins de longue durée et la sécurité sociale.

En raison d'une centralisation accrue des tâches à Genève, les charges budgétaires supplémentaires sont supportées à plus de 90 % par le canton. En conséquence, les communes genevoises sont faiblement mises à contribution. Le canton des Grisons, qui est organisé de manière décentralisée, n'assume lui que 70 % de l'augmentation des dépenses liées à l'évolution démographique. Avec 30 %, les communes grisonnes financent une part considérable de la hausse de ces dépenses.

Au vu des dépenses consolidées entre le canton et les communes, il apparaît que d'ici 2050, les dépenses augmenteront bien plus fortement dans les Grisons, avec 1,85 % du PIB, qu'à Genève, avec 1,24 % du PIB. La différence tient à l'évolution des dépenses pour les soins de longue durée. En conséquence, l'évolution démographique est le facteur central qui explique l'hétérogénéité des charges budgétaires supplémentaires entre les deux cantons.

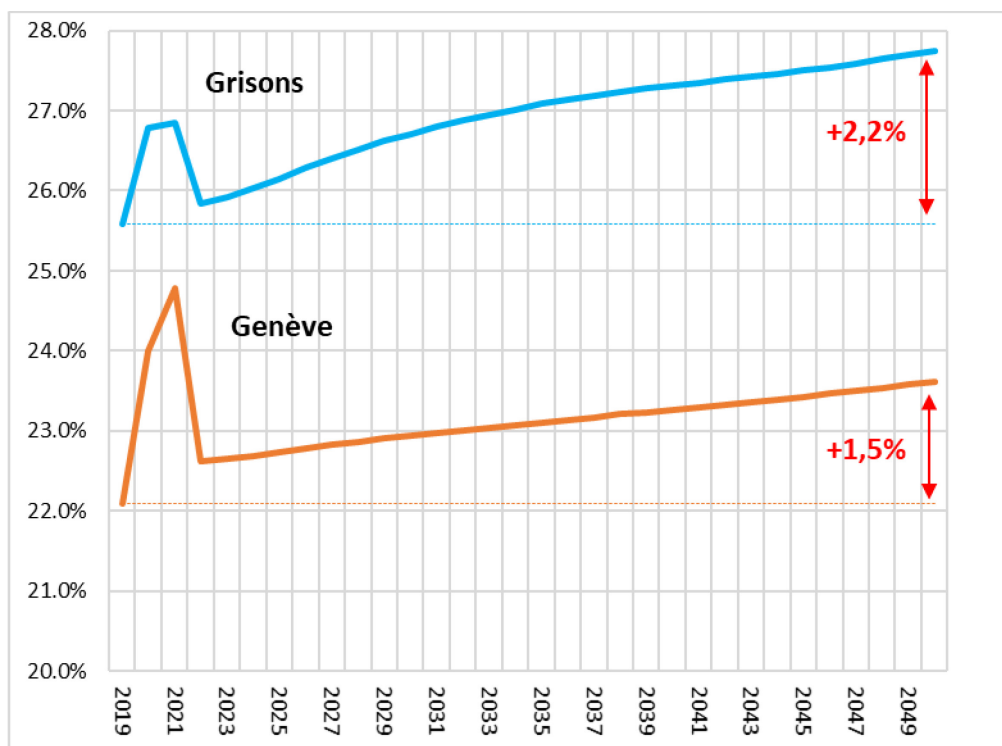
Dans les Grisons, avec une hausse des dépenses de 1 % du PIB, ce sont les soins de longue durée qui sont exposés à la pression la plus forte sur les dépenses, suivis de la santé hors soins de longue durée avec 0,6 % du PIB. À Genève en revanche, la plus forte pression sur les dépenses vient du domaine de la santé hors soins de longue durée, avec 0,6 % du PIB. Avec 0,3 % du PIB, la hausse des dépenses pour les soins de longue durée est également marquée. Comme le domaine de la santé est le facteur central qui explique la charge budgétaire supplémentaire à Genève et dans les Grisons, des facteurs de coûts sans lien avec l'évolution démographique, comme l'augmentation des revenus, mettent aussi les finances cantonales sous pression en plus de l'évolution de la population.

Dans les deux cantons, la hausse des dépenses liées à l'évolution démographique pendant les quinze premières années de la période de projection est plus importante qu'à partir de 2035. Cela s'explique par l'évolution des dépenses de formation, qui augmentent jusqu'en 2035. Celles-ci restent ensuite stables (Genève) ou baissent (Grisons).

2.3.3 Dépenses liées à l'évolution démographique et quote-part du canton

La quote-part du canton, soit le rapport des dépenses consolidées du canton et de ses communes au PIB cantonal, dépend, dans les projections présentées, en grande partie de l'évolution des dépenses liées à l'évolution démographique et du PIB cantonal.

Graphique 11: quote-part de l'État dans le canton et les communes selon le scénario de l'AFF (en % du PIB)*



Source: AFF

* Consolidé entre le canton et les communes, 2020; sans refinancement de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève. On trouvera une projection avec refinancement de celle-ci dans l'annexe (graphique A4).

À long terme, la quote-part augmente entre 2019 et 2050 à Genève de 22,1 à 23,6 % du PIB et, dans les Grisons, de 25,6 à 27,8 % du PIB. L'augmentation des dépenses liées à l'évolution démographique représente 81 % de cette hausse (soit + 1,2 % du PIB) à Genève et 85 % de celle-ci (soit + 1,9 % du PIB) dans les Grisons. La part restante s'explique par l'accroissement des dépenses indépendantes de l'évolution démographique entre 2019 et 2022.

L'évolution des dépenses à court terme dans les deux cantons est marquée pour l'essentiel par la crise du COVID-19. La quote-part de Genève est montée en flèche entre 2019 et 2021, de 22,1 à 24,8 % du PIB, en raison de la pandémie. Le refinancement de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève en 2020 n'est pas pris en compte comme effet exceptionnel²⁸. En 2022, la quote-part s'est rapprochée à nouveau du niveau de l'année de référence, avec 22,6 % du PIB. La quote-part des Grisons est passée de 25,6 % du PIB durant l'année de référence à une valeur maximale de 26,9 % du PIB en 2021, avant de se rapprocher à nouveau en 2022 du niveau de l'année de référence, avec 25,8 % du PIB. La légère hausse de la quote-part entre 2019 et 2022 ne s'explique pas du tout dans les Grisons et qu'en partie à Genève par l'évolution des dépenses liées à la démographie. Les autres dépenses non liées à la démographie augmentent plus rapidement durant cette période que le PIB cantonal et relèvent la quote-part de 0,3 % du PIB²⁹.

Considérations sur l'évolution des recettes cantonales

Tout comme les dépenses, les recettes évoluent en fonction de la démographie. La modification de la structure démographique se répercute ainsi sur les recettes des cantons. Le PIB nominal sert d'ordinaire de valeur de remplacement pour l'assiette fiscale. La démographie influe sur la performance économique à travers l'évolution de la population active. En conséquence, les perspectives à long terme

²⁸ On trouvera une projection avec refinancement de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève dans l'annexe (graphique A4).

²⁹ L'établissement des autres dépenses indépendantes de l'évolution démographique avec le PIB nominal n'a pas pu se faire pour les années antérieures à 2021 en raison de l'indisponibilité des données.

des finances publiques en Suisse partent du principe, à des fins de simplification, que les recettes sont proportionnelles au PIB. Au niveau cantonal, cela signifie que les recettes augmentent plus lentement que les dépenses, si bien qu'il en découle un déficit de financement pour les cantons.

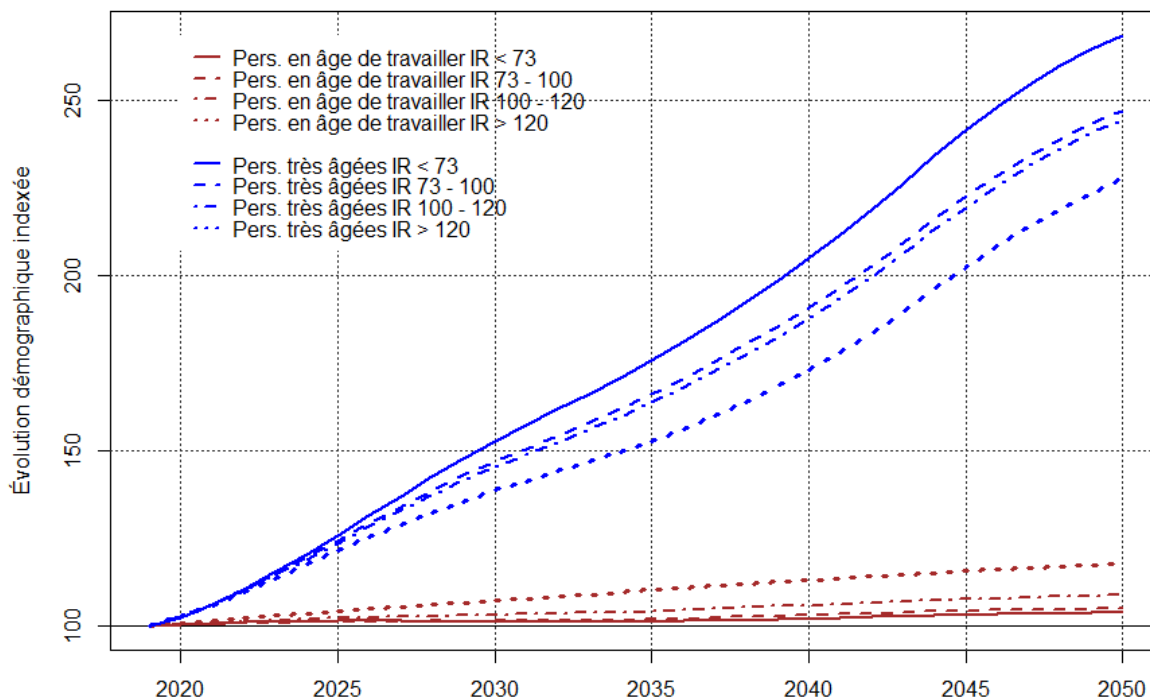
3 Conséquences pour la péréquation financière

Le chapitre précédent mentionne l'existence d'un risque de déficit de financement. La péréquation financière contrebalance ce risque en ce qu'elle permet d'atténuer les différentes évolutions du côté des recettes par la péréquation des ressources et, du côté des dépenses, par la compensation des charges. Le présent chapitre examine en détail les conséquences de la démographie pour ces deux systèmes de compensation.

3.1 Péréquation des ressources

Pour calculer les compensations dans la péréquation des ressources, on utilise les données par habitant. Une hausse de la population ne se traduit par des contributions plus élevées que si les ressources par habitant s'en trouvent ainsi modifiées. Le graphique 12 présente l'évolution indexée pour deux groupes de population: en bleu, les personnes très âgées (les plus de 80 ans) et, en brun, les personnes en âge de travailler (les 20 à 64 ans). De plus, les cantons sont répartis en quatre groupes sur la base de leur indice des ressources (IR) en 2023: les cantons à très faible potentiel de ressources (IR < 73)³⁰, les autres cantons à faible potentiel de ressources (IR 73 – 100), les cantons à fort potentiel de ressources (IR 100 – 110) et les cantons à très fort potentiel de ressources (IR > 110)³¹.

Graphique 12: évolution indexée des cohortes d'âge dans des cantons affichant des capacités financières différentes (2019 = 100)



Comme on peut s'y attendre, le nombre de personnes très âgées augmente bien plus fortement dans tous les groupes que celui des personnes en âge de travailler. Le graphique montre aussi que plus les

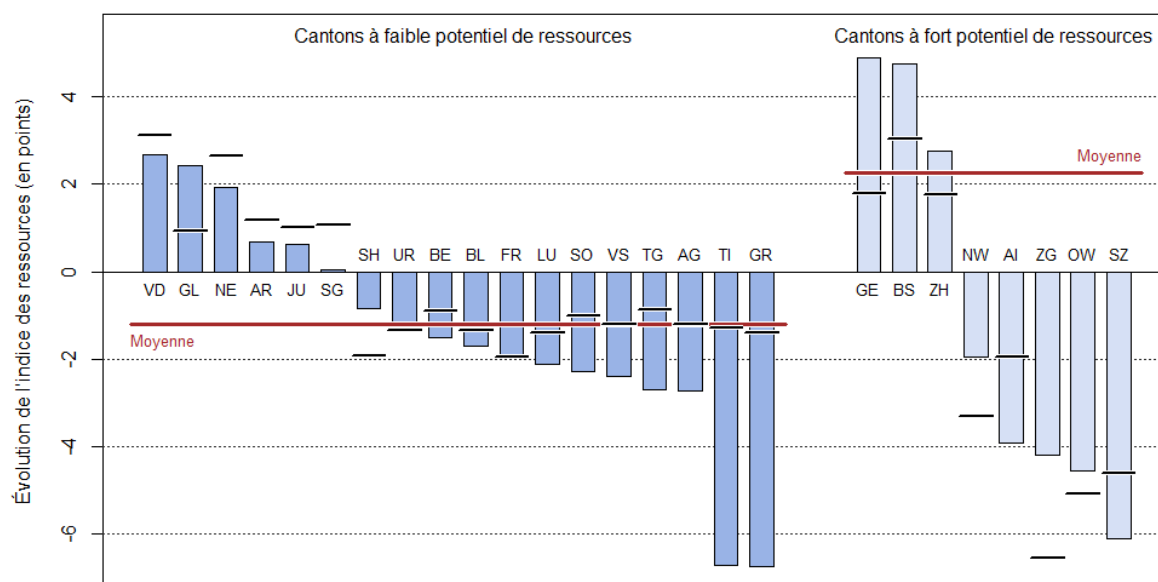
³⁰ VS, JU, FR, SO, UR, GL
³¹ ZH, GE, BS, NW, SZ, ZG

ressources sont faibles, plus l'écart s'accroît. En 2050, celui-ci sera 1,5 fois plus grand dans les cantons à très faible potentiel de ressources que dans les cantons à très fort potentiel de ressources.

L'évolution du PIB (potentiel) dépend du taux de croissance de la productivité du travail et de l'augmentation de la population active. Les projections concernant le développement économique (chap. 2.2.3) supposent que la productivité du travail augmente pareillement dans tous les cantons. Elles tablent en outre sur le fait qu'il existe un lien étroit entre l'évolution du PIB d'un canton et son potentiel de ressources et, donc, que ce potentiel augmente par habitant dans ce canton proportionnellement au PIB par habitant.

L'indice des ressources est déterminant pour mesurer les disparités entre les cantons. Il met en relation le potentiel de ressources par habitant d'un canton avec la moyenne suisse. Alors que la productivité du travail évolue hypothétiquement de la même façon dans tous les cantons, le PIB par habitant évolue très différemment dans les cantons en fonction de la composition de la population. Il en résulte aussi des disparités dans l'évolution du potentiel de ressources par habitant et, partant, dans le potentiel même de ressources des cantons. La projection du graphique 13 montre les conséquences pour l'indice des ressources.

Graphique 13: évolution prévue de l'indice des ressources de 2019 à 2050



Dans les cantons qui affichent une croissance inférieure à la moyenne de la population en âge de travailler, l'indice des ressources baisse. Cet effet est atténué lorsque l'effectif de la population totale évolue aussi en dessous de la moyenne. Mais dans le cas du Tessin et des Grisons, le recul de la population en âge de travailler l'emporte clairement. L'influence de la démographie sur l'indice des ressources estimé se situe ainsi entre + 4,9 et - 6,7 points entre 2019 et 2050. La question se pose de savoir si cela est beaucoup. Les lignes noires mettent en relation les colonnes avec l'évolution annuelle moyenne de l'indice des ressources. Pour de nombreux cantons, les variations annuelles de l'indice des ressources sont plus importantes que l'évolution attendue ces 30 prochaines années en raison de la démographie. Rien que dans les deux cantons du Tessin et des Grisons, l'effet démographique attendu est cinq fois plus grand que les variations annuelles.

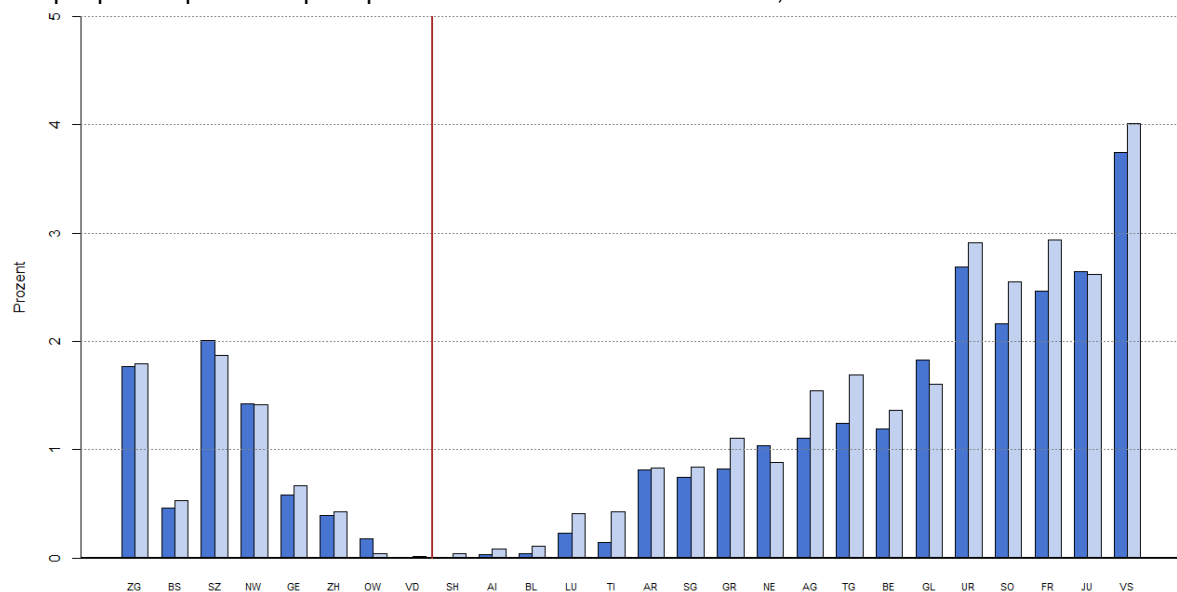
Quant aux disparités entre les cantons, il faut aussi s'attendre à une légère hausse liée à la démographie. Dans le graphique 13, les lignes rouges montrent que les cantons à fort potentiel de ressources se développent mieux (+ 2,3 points) en moyenne (pondérée par la population) que les cantons à faible potentiel de ressources (- 1,2 point). Pour 2023, les deux moyennes présentent un écart de 55,1 points. Même avec des évolutions différentes de la productivité du travail dans les cantons,

les disparités devraient augmenter nettement moins fortement que ne le laisserait supposer l'évolution différente de la population. C'est aussi ce qui ressort si l'on calcule l'indice de Gini avec les indices des ressources. Sans pondération, cette mesure de la disparité ne change pas entre 2019 et 2050 et, pondérée par la population, la hausse est également marginale.

Pour pouvoir estimer au moins grossièrement les conséquences financières de la démographie sur la péréquation des ressources, on a inclus la population et le potentiel de ressources pour 2050 dans le calcul en gardant tous les autres paramètres constants. Eu égard à la longueur de la période d'observation, une analyse nominale n'est pas opportune. C'est pourquoi le graphique 14 reproduit les compensations en pour cent du PIB cantonal. Les cantons sont classés selon leur potentiel de ressources en 2050: à gauche de la ligne brune, il y a les cantons à fort potentiel de ressources et, à droite, les cantons à faible potentiel de ressources.

L'évolution démographique entraîne une légère augmentation des disparités entre les cantons, avec des paiements un peu plus élevés pour la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources. Cela est avant tout le cas des cantons de Bâle-Ville et de Genève, qui présentent une forte croissance du potentiel de ressources. Mais comme le PIB s'accroît lui aussi plus que la moyenne, la part des versements dans le PIB des cantons à fort potentiel de ressources n'augmente que légèrement ou diminue (cf. graphique 14). Pour la Confédération également, il faut s'attendre à des versements légèrement plus élevés.

Graphique 14: part de la péréquation des ressources dans le PIB, 2019 et 2050



Pour la grande majorité des cantons à faible potentiel de ressources, la part de la péréquation des ressources dans le PIB augmente. La raison en est les disparités croissantes et les compensations qui s'accroissent en conséquence. Cela montre que la péréquation des ressources peut s'accommoder à l'évolution démographique et que la hausse des disparités qui en découle est diminuée.

3.2 Compensation des charges

Les données démographiques servent aussi à calculer les paiements au titre de la compensation des charges. Mais là aussi, il est très difficile d'évaluer les conséquences des changements démographiques. Dans la compensation des charges dues à des facteurs géotopographiques (CCG), trois des quatre indicateurs reposent sur des données démographiques. Deux d'entre eux se rapportent toutefois à la structure de l'habitat, et les scénarios démographiques de l'OFS ne donnent aucune information sur l'évolution des personnes qui habitent à plus de 800 m d'altitude ou dans des localités

de moins de 200 habitants. Seul l'indicateur «faible densité d'habitation» permet une simulation pour 2050. Mais il est relativement faiblement doté, raison pour laquelle les conséquences sont minimales. Les plus grands changements dans les compensations concernent Berne (+ 1,4 million) et le Tessin (+ 1 million) avec des versements plus élevés, ainsi que les Grisons (- 1,4 million) et le Valais (- 0,9 million) avec des paiements inférieurs. Par rapport au montant total pour 2023 au titre de la CCG (370 millions de francs), ces différences sont peu significatives.

Dans le cadre de la compensation des charges dues à des facteurs sociodémographiques (CCS), les scénarios démographiques ne permettent guère de constats sur l'évolution de la situation. Dans les domaines A à C, aucune donnée correspondante n'est disponible pour les indicateurs sur la pauvreté et sur l'intégration des étrangers. On ne peut faire de constats que pour l'indicateur de l'âge, c'est-à-dire la part des plus de 79 ans dans la population. Comme le montre le graphique 12, cet indicateur variera fortement ces prochaines années selon le canton, ce qui impactera les paiements.

Pour la CCS A à C, les conséquences sont nettement plus difficiles à prédire que pour la CCG, car les trois indicateurs sont agrégés en un seul indicateur à l'aide d'une pondération. Les compensations dépendent ainsi de l'évolution des trois indicateurs et des valeurs qui sont recalculées chaque année. Comme la part des personnes très âgées dans la population totale se répartit relativement également entre les cantons, il n'y a que peu de charges excessives. Le poids de l'indicateur de l'âge est relativement faible, tout comme donc les conséquences pour les compensations. Dans les Grisons par exemple, où l'évolution démographique est la plus défavorable, les deux autres indicateurs sont si faibles que le canton ne reçoit pas de compensations, même en cas de forte hausse de l'effectif des plus de 80 ans.

Quant aux charges de ville-centre (CCS F), il ne faut s'attendre qu'à des conséquences minimales. Aujourd'hui, les cantons de Zurich, Bâle-Ville, Vaud et Genève reçoivent des compensations. Les prévisions démographiques de l'OFS prévoient plutôt une croissance de la population supérieure à la moyenne dans l'espace urbain et, donc, ce sont ces mêmes cantons qui resteront bénéficiaires de la CCS F.

3.3 Résumé

Les prévisions démographiques de l'OFS ne permettent d'évaluer les conséquences pour la péréquation financière que de manière très limitée. Dans le cadre de la péréquation des ressources, les cantons à très faible potentiel de ressources continueront de recevoir la dotation minimale garantie tandis que les cantons dotés de meilleurs potentiels de ressources obtiendront par conséquent davantage. Pour les premiers, les effets de la démographie seront compensés dans une certaine mesure, alors que pour les seconds et la Confédération, les compensations par rapport au PIB augmenteront légèrement en raison de l'accroissement des disparités. On peut ainsi dire que ces 30 prochaines années, les autres facteurs liés à l'économie et à la politique économique auront une influence nettement plus grande sur les paiements.

Dans la compensation des charges non plus, il ne faut guère s'attendre à des changements importants. L'indicateur qui est le plus en cause est celui de l'âge. Mais les charges se répartissent très également entre les cantons, et il n'y a donc pas de charges excessives. Partant, l'influence de cet indicateur sur les compensations est faible. La situation se modifiera légèrement avec l'évolution démographique, mais vraisemblablement pas au point qu'il y aura de grandes répercussions sur la CCS.

Au vu de ces résultats, on peut dire que les changements démographiques attendus sont pris en compte de manière appropriée par la péréquation financière sous sa forme actuelle et qu'aucune adaptation de la péréquation des ressources ou de la compensation des charges ne s'impose actuellement. D'autres facteurs tels que l'immigration, l'émigration ou la politique fiscale auront ces 30 prochaines années un impact bien plus important sur les paiements au titre de la péréquation financière que la démographie. De plus, l'évolution de la péréquation financière nationale est aujourd'hui déjà examinée tous les quatre

ans dans le cadre du rapport sur l'évaluation de l'efficacité. Ce sera aussi le cas à l'avenir, ce qui permettra d'identifier à temps les changements défavorables et de prendre les mesures nécessaires suffisamment tôt.

4 Synthèse et analyse au regard de la politique économique

Le présent rapport étudie les conséquences des différents changements démographiques sur les finances cantonales et communales. Pour déterminer les changements du côté des dépenses, il examine les cantons de Genève et des Grisons à titre d'exemples. D'après les scénarios démographiques de l'OFS jusqu'en 2050, ces cantons affichent la croissance démographique respectivement la plus forte et la plus faible. Les conséquences pour les autres cantons se situent entre les deux et peuvent donc être estimées sur la base de l'évolution démographique correspondante.

La formation, la santé et la sécurité sociale sont les principaux secteurs de dépenses des cantons. Ce sont aussi ceux qui sont les plus fortement et les plus directement affectés par les changements démographiques. Si les dépenses de formation et de sécurité sociale n'augmentent que de manière modérée pendant la période de projection ou restent même stables par rapport à la performance économique, le domaine de la santé évolue de manière nettement plus dynamique. Dans le secteur des soins de longue durée notamment, les cantons qui présentent un vieillissement démographique important sont concernés par des coûts en forte hausse. Dans les autres domaines du système de santé, les coûts augmentent également, mais la démographie n'est ici qu'un facteur de coûts parmi d'autres.

Le degré de centralisation du canton détermine fortement la manière dont les dépenses liées à l'évolution démographique se répartissent entre le canton et les communes. À cet égard, Genève et les Grisons diffèrent de manière fondamentale.

L'augmentation des dépenses a aussi un impact sur la quote-part de l'État, qui ne cessera d'augmenter dans les deux cantons jusqu'en 2050. Du fait d'un développement économique plus faible, elle augmente plus fortement dans les Grisons qu'à Genève. Dans les deux cantons, la hausse est imputable à plus de 80 % aux effets démographiques.

L'évolution démographique a aussi des conséquences pour la péréquation financière nationale. Celles-ci devraient être plutôt minimes pour la compensation des charges. Il faut toutefois s'attendre à des changements dans la péréquation des ressources en raison de disparités croissantes. Les cantons à faible potentiel de ressources peuvent tabler sur des compensations plus élevées qui devront être financées par la Confédération et les cantons à fort potentiel de ressources. Mais ces cantons peuvent escompter pour leur part des recettes fiscales plus importantes en raison d'une croissance économique plus forte que la moyenne.

Au regard de ces considérations, la péréquation financière est à même de s'accommoder aux changements démographiques. Les disparités croissantes sont contrebalancées par des compensations plus élevées. Avec la dotation minimale garantie, les cantons à très faible potentiel de ressources parviendront à 86,5 % de la moyenne suisse de ressources. Actuellement, il n'est donc pas nécessaire de procéder à des adaptations du système de compensation.

5 Bibliographie

Brändle, T., et 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.

Office fédéral de la statistique (2020). *Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020-2050*, OFS, Neuchâtel.

Office fédéral de la statistique (2021). *Monitoring des scénarios de l'évolution de la population de la Suisse 2020-2050: comparaison entre les observations et les résultats des scénarios*, OFS, Neuchâtel.

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

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

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

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

Fischer, R. et Delbiaggio, K. (2017). *Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen*, Haute école de Lucerne.

Fuchs, N. (2016). *Langfristige Steuerungsinstrumente in öffentlichen Haushalten – eine vergleichende Analyse*. Projektarbeit Universität Bern.

Canton de Lucerne (2018). *Demografieabhängige Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen*, Lucerne.

Conseil d'État de Saint-Gall (2019). *Langfristige Finanzperspektiven 2019*, Saint-Gall.

Lorenzoni, L.; Marino, A.; Morgan, D., James, C. (2019). *Health spending projections to 2030 – new results based on a revised OECD methodology*, OECD Health Working Paper Series, No. 110, OECD, Paris.

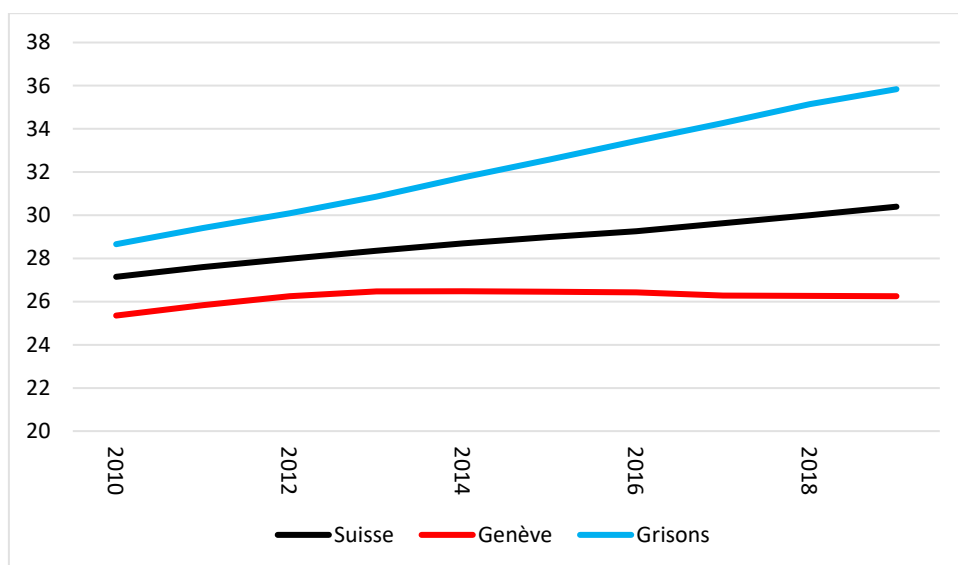
LUSTAT Statistik Luzern (2017). *Methodenbericht – LUSTAT Bevölkerungsszenarien 2016-2045*, Lucerne.

Conseil d'État de Schaffhouse (2017). *Demografiestrategie Kanton Schaffhausen*, Schaffhouse.

Die Volkswirtschaft – Plattform für Wirtschaftspolitik (2016). *Die Arbeitsproduktivität der Schweiz unter der Lupe*, Heft 1-2/2016, Staatssekretariat für Wirtschaft, Berne.

Annexe

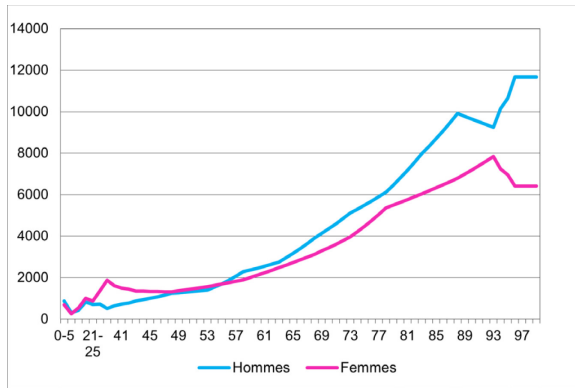
Graphique A1: rapport de dépendance des personnes âgées de 2010 à 2019



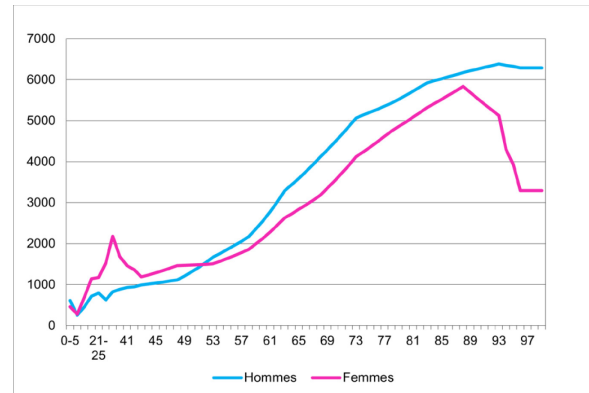
Source: OFS

Graphique A2: dépenses pour les soins hospitaliers selon l'âge et le sexe durant l'année de référence 2019 (par habitant, en CHF)

a) Genève



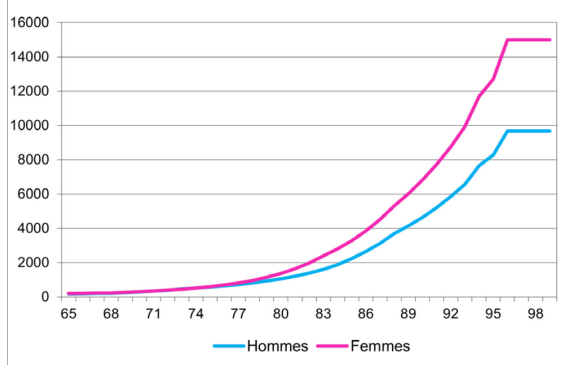
b) Grisons



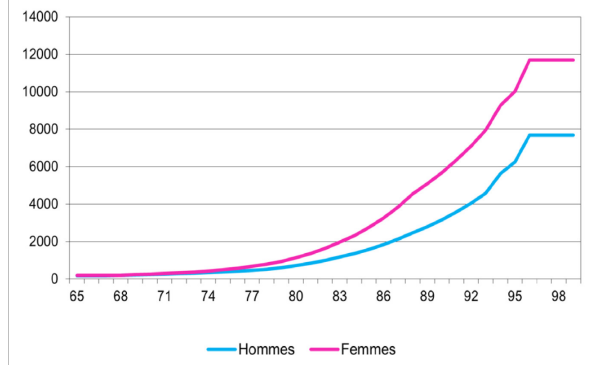
Source: OFS

Graphique A3: dépenses pour les soins ambulatoires de longue durée à partir de 65 ans, selon l'âge et le sexe, durant l'année de référence 2019 (par habitant, en CHF)

a) Genève

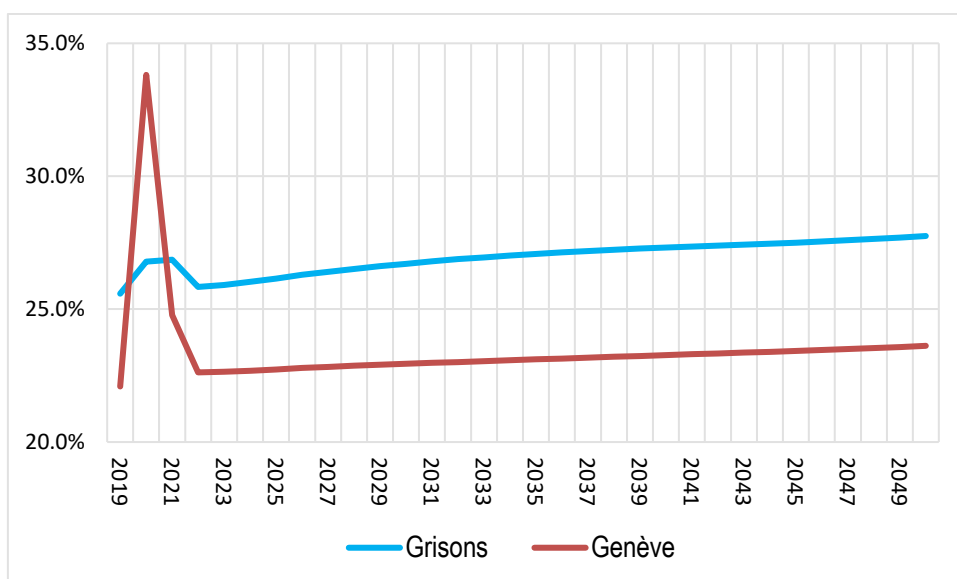


b) Grisons



Source: OFS

Graphique A4: quote-part de l'État dans les cantons et les communes (y c. refinancement de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève, en % du PIB)*



Source: AFF

* Consolidé entre le canton et les communes; 2020: avec refinancement de la Caisse de prévoyance de l'État de Genève.

Tableau A1: indicateurs de l'évolution démographique et économique

	Genève		Grisons	
Évolution démographique selon le scénario de l'OFS AR-00-2020	2019	2050	2019	2050
Population résidante permanente	504 252	663 835	198 634	190 721
Solde migratoire	2800	2700	305	200
Nombre moyen d'enfants par femme	1,45	1,54	1,43	1,52
Espérance de vie à la naissance (en années)				
• Femmes	86,5	90,6	85,6	90,3
• Hommes	83,1	87,6	81,5	87,8
Rapport de dépendance des personnes âgées*	26,3	34,7	36,1	66,5
Rapport de dépendance des jeunes	33,8	35,3	29,6	31,4
Rapport de dépendance effectif des personnes âgées**	35,1	45,3	43,4	76,5
Performance économique	2019	2050	2019	2050
PIB nominal (en mio CHF)	55 648	133 444	15 070	24 397
PIB par habitant (en CHF)	110 895	201 020	75 841	127 919
Évolution économique (croissance en %)	2027-2050***			
PIB nominal	2,95		1,63	
PIB par habitant	2,06		1,84	
PIB réel	1,95		0,63	
Productivité du travail	1,2			
Renchérissement	1,0			

* 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 de 65 ans et la population active (en EPT).

*** Pour les années 2022 et 2023, on se fonde sur la prévision du groupe d'experts de la Confédération et, pour les années 2024 à 2026, sur les paramètres du plan financier 2024-2026.

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titrel au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Tableau A2: dépenses publiques liées à la formation à Genève par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	5,4	5,5	+ 0,13	5,5	+ 0,16
Canton	4,9	5,0	+ 0,18	5,1	+ 0,19
Communes	0,5	0,5	- 0,03	0,5	- 0,02
Fonction**					
Écoles (primaire, sec. I & II)	3,0	3,1	+ 0,14	3,2	+ 0,19
Hautes écoles (tertiaire)	1,7	1,7	- 0,01	1,7	- 0,03

* Consolidé entre le canton et les communes.

** Hors recherche et autres tâches d'enseignement

Tableau A3: dépenses publiques liées à la formation aux Grisons par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	5,1	5,5	+ 0,42	5,3	+ 0,19
Canton	2,7	2,8	+ 0,13	2,7	+ 0,04
Communes	2,8	3,1	+ 0,31	3,0	+ 0,14
Fonction**					
Écoles (primaire, sec. I & II)	4,1	4,6	+ 0,48	4,3	+ 0,24
Hautes écoles (tertiaire)	0,9	0,9	- 0,05	0,9	- 0,04

* Consolidé entre le canton et les communes.

** Hors recherche et autres tâches d'enseignement

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titrel au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Tableau A4: dépenses publiques liées à la santé, hors soins de longue durée, à Genève par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	2,6	2,9	+ 0,30	3,3	+ 0,64
Canton**	2,6	2,9	+ 0,30	3,2	+ 0,63
Communes	0,0	0,0	+ 0,00	0,0	+ 0,00
Fonction					
Hôpital	1,5	1,4	- 0,06	1,6	+ 0,16
RIP cant.	0,3	0,7	+ 0,38	0,8	+ 0,47
Contribution fédérale RIP	0,3	0,3	+ 0,04	0,4	+ 0,08

* Consolidé entre le canton et les communes.

** Avec contribution fédérale RIP

Tableau A5: dépenses publiques liées à la santé, hors soins de longue durée, aux Grisons par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	2,5	2,8	+ 0,25	3,1	+ 0,62
Canton**	2,4	2,6	+ 0,17	3,0	+ 0,55
Communes	0,2	0,3	+ 0,06	0,3	+ 0,07
Fonction					
Hôpital	1,4	1,5	+ 0,10	1,8	+ 0,36
RIP cant.	0,4	0,5	+ 0,11	0,6	+ 0,19
Contribution fédérale RIP	0,4	0,5	+ 0,09	0,6	+ 0,18

* Consolidé entre le canton et les communes.

** Avec contribution fédérale RIP

Erreur ! Utilisez l'onglet Accueil pour appliquer Titrel au texte que vous souhaitez faire apparaître ici.

Tableau A6 : dépenses publiques liées aux soins de longue durée à Genève par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	0,9	1,1	+ 0,15	1,2	+ 0,29
Canton	0,9	1,1	+ 0,15	1,2	+ 0,29
Communes	0,0	0,0	- 0,00	0,0	- 0,00
Fonction					
EMS	0,3	0,3	+ 0,01	0,3	+ 0,04
Aide et soins à domicile	0,4	0,5	+ 0,09	0,5	+ 0,15
Soins PC AVS	0,3	0,3	+ 0,05	0,4	+ 0,10

* Consolidé entre le canton et les communes.

Tableau A7: dépenses publiques liées aux soins de longue durée aux Grisons par niveau institutionnel et fonction (en % du PIB cantonal)

	2019	2035		2050	
	Quote-part	Quote-part	Variation 2019-2035	Quote-part	Variation 2019-2050
Canton & communes*	0,8	1,2	+ 0,44	1,7	+ 0,97
Canton	0,5	0,8	+ 0,28	1,1	+ 0,62
Communes	0,3	0,4	+ 0,16	0,6	+ 0,36
Fonction					
EMS	0,3	0,4	+ 0,14	0,6	+ 0,34
Aide et soins à domicile	0,1	0,2	+ 0,08	0,3	+ 0,17
Soins PC AVS	0,3	0,5	+ 0,21	0,8	+ 0,46

* Consolidé entre le canton et les communes.