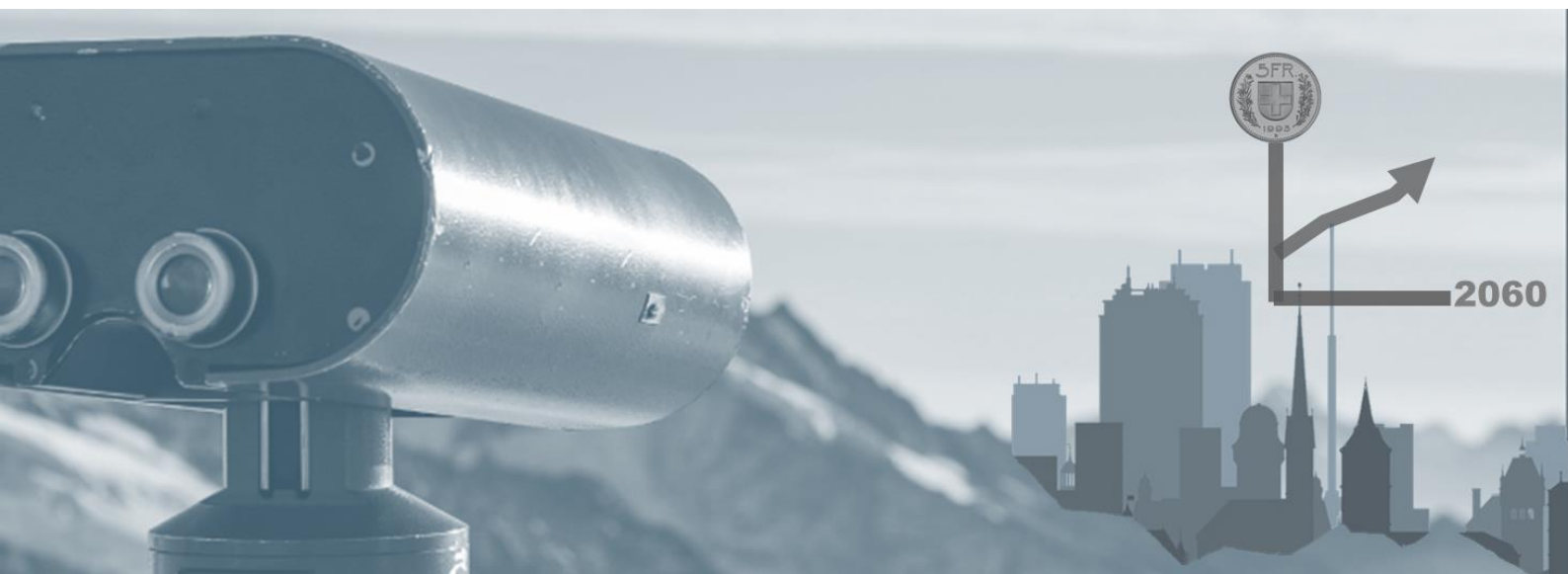




Rapport final – 05.08.2025

Perspectives à long terme des finances municipales

Étude CDFV 2025

À l'attention de la Conférence des directrices et directeurs des
finances des villes

Konferenz der städtischen Finanzdirektorinnen und -direktoren
Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
Conferenza delle direttrici e dei direttori di finanza delle città



Impressum

Citation recommandée

Auteur: Ecoplan
Titre: Perspectives à long terme des finances municipales
Sous-titre: Étude CDFV 2025
Mandant: Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
Lieu: Berne
Date: 05.08.2025

Groupe d'accompagnement

Martin Annen, St-Gall
Markus Braunschweiler, Zurich
Paolo Hendry, Lucerne
Philippe Krebs, Genève
Franziska Ehrler, responsables des questions sociales, UVS

Représentation du Secrétariat général de l'Union des villes
Anna Meisser, directrice de la CDFV

Équipe de projet Ecoplan

Michèle Kreienbühl
Tanja Engel
André Müller

Le présent rapport reflète l'avis de l'équipe de projet, qui ne doit pas nécessairement correspondre à celui du ou de la mandant·e.

ECOPLAN SA

Recherche et conseil
en économie et politique

www.ecoplan.ch

Monbijoustrasse 14
CH - 3011 Berne
Tel +41 31 356 61 61
bern@ecoplan.ch

Dätwylerstrasse 25
CH - 6460 Altdorf
Tel +41 41 870 90 60
altdorf@ecoplan.ch

Sommaire

	Abréviations et glossaire	4
	L'essentiel en une page.....	5
1	Introduction	6
2	Hypothèses de base et conventions	9
2.1	Perspectives à long terme de la Confédération	9
2.2	Hypothèses de base et conventions pour la présente étude	13
3	Développement de la population des villes jusqu'en 2060	15
3.1	Procédure et hypothèses pour les scénarios démographiques des villes	16
3.2	Résultats des scénarios démographiques des villes	17
4	Quand les finances des villes dépendent de la démographie.....	20
5	Projections financières pour les villes jusqu'en 2060	22
5.1	Procédure et hypothèses pour les projections financières pour les villes	22
5.2	Résultats des projections financières pour les villes.....	22
6	Conclusions.....	27
7	Bibliographie	29

Abréviations et glossaire

Abréviations	
AVS	Assurance vieillesse et survivants
PIB	Produit intérieur brut
DFF	Département fédéral des finances
AFF	Administration fédérale des finances
PC	Prestations complémentaires
AI	Assurance invalidité
CDFV	Conférence des directrices et directeurs des finances des villes
Glossaire	
Taux de dépenses	Dépenses en pourcent des recettes de la ville (les perspectives à long terme 2024 indiquent le taux de dépenses en pourcent du PIB).
Taux d'endettement	Dette brute en pourcent des revenus (les perspectives à long terme 2024 indiquent le taux d'endettement en pourcent du PIB).
Défaut de financement	Le défaut de financement indique dans quelle mesure des économies ou des augmentations de recettes sont supposées nécessaires à partir de l'année 2025 pour stabiliser d'ici 2060 le taux d'endettement au niveau de 2024.
Rapport de dépendance des jeunes	Le rapport de dépendance des jeunes représente le rapport entre les personnes de 19 ans et moins et la population en âge de travailler (20 à 64 ans).
Rapport de dépendance des personnes âgées	Le rapport de dépendance des personnes âgées représente le rapport entre les personnes de 65 ans et plus et la population en âge de travailler (20 à 64 ans).
Changement démographique	Changement dans la structure de la population. Dans ce cas, en rapport avec la structure d'âge.
Groupe de villes	Les villes sont groupées selon six catégories de taille (population résidente en 2024) et selon trois régions linguistiques (villes des régions francophone, germanophone et italophone).

L'essentiel en une page

L'étude examine les effets à long terme de l'évolution démographique sur les finances de 133 villes suisses jusqu'en 2060. La question centrale est de savoir comment le vieillissement et la structure de la population influencent les recettes et les dépenses des villes. Pour la méthode, l'analyse se base sur les perspectives à long terme de la Confédération (DFF 2024) et calcule des scénarios démographiques au niveau des villes.

Les dépenses en hausse pour la formation et les soins de longue durée pèsent sur les finances des villes

Les résultats montrent qu'en raison du changement démographique, les dépenses des villes vont augmenter fortement par rapport aux recettes. Exprimées en pourcentage des recettes, les dépenses liées à la démographie représentent 29% en 2024, 32% en 2040 et 35% en 2060. La pression sur les dépenses des villes dues à la démographie augmente donc nettement, avec une hausse des dépenses de formation jusqu'en 2040, puis des dépenses pour les soins ensuite.

Des grandes différences entre les villes

Toutes les villes ne sont pas touchées de la même manière. Les petites villes de moins de 10'000 habitantes et habitants enregistrent une hausse particulièrement forte du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées, qui se traduit par une augmentation moyenne des dépenses de 12% des recettes d'ici 2060. Les villes italophones sont aussi particulièrement touchées: le taux de dépenses y augmente de 20 points de pourcentage, en raison du recul des naissances, de l'émigration de la population active et d'une forte augmentation du nombre des personnes de plus de 65 ans. L'augmentation des dépenses entraîne aussi une hausse des taux d'endettement des 133 villes. En moyenne, les dettes vont grimper de +17% des revenus jusqu'en 2040 et de +93% jusqu'en 2060. Dans certaines petites villes, la hausse sera même de +500%. Ceci non seulement en raison de l'évolution démographique, mais aussi des conditions cadres institutionnelles comme des financements des soins réglementés différemment au niveau cantonal.

Reconnaître les besoins d'agir assez tôt pour garder une marge de manœuvre

Il y a donc grande nécessité d'agir. Dans les petites villes, les recettes devraient être augmentées de 5% en moyenne à partir de 2025 pour maintenir stable le taux d'endettement. Les mesures politiques, les restrictions géographiques et les adaptations en matière d'aménagement du territoire ainsi que les investissements pour s'adapter au changement climatique restent des facteurs d'influence décisifs. Les recommandations d'action visent à identifier suffisamment tôt la nécessité d'agir au niveau fiscal et à utiliser les possibilités de contrôle à long terme. S'agissant des dépenses, les coopératives d'habitation avec soins, la construction de logements adaptés aux personnes âgées ou la coopération intercommunale pourraient par exemple aider à atténuer la dynamique des coûts. Du côté des revenus, on pourrait imaginer des instruments comme un fonds de prévoyance intergénérationnel. L'étude fournit ainsi une base fondée pour une politique financière prévoyante et durable au niveau communal.

Conclusion

Le changement démographique touche les villes de manière différente, mais globalement, l'impact est de plus en plus fort. Pour préserver la marge de manœuvre, également à long terme, il est important d'adopter une politique financière prévoyante et durable. L'étude fournit aux villes une première estimation et les invite à réfléchir activement à l'avenir à long terme de leurs finances.

1 Introduction

Les perspectives à long terme – un composant d’une politique financière durable

Quel sera l’état des finances publiques en Suisse en 2060? Aux niveaux de la Confédération, des cantons et des communes? Les «Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024» du Département fédéral des finances (DFF) répondent à cette question. Le document constitue une projection des finances publiques – recettes et dépenses – loin dans le futur. Même si les hypothèses sur lesquelles se basent les projections sont marquées de grosses incertitudes, les perspectives à long terme font ressortir de possibles défis pour l’avenir. Connaître ces défis permet d’agir suffisamment tôt et d’élaborer une politique financière durable et fiable.

Perspectives à long terme pour 133 villes

Les perspectives à long terme du DFF ne projettent pas seulement les recettes et les dépenses de la Confédération, mais aussi celles de l’ensemble de tous les cantons, de l’ensemble de toutes les communes et des assurances sociales. Ces perspectives se concentrent sur l’influence de l’évolution démographique – en particulier du vieillissement de la population – sur les finances publiques. Le vieillissement va placer les finances publiques face de gros défis à tous les niveaux – Confédération, cantons, communes et assurances sociales. Ainsi, le taux d’endettement va par exemple augmenter de manière sensible pour l’ensemble des communes. Mais les perspectives à long terme ne donnent aucune information sur la manière dont les villes seront touchées individuellement par le vieillissement. En matière de démographie, la situation de départ comme l’évolution démographique sont différentes d’une ville à l’autre. Se pose alors la question de savoir comment les finances des différentes villes seront touchées à long terme selon leur situation démographique de départ, l’évolution de celle-ci et d’autres facteurs d’influence.

La Conférence des directrices et directeurs des finances des villes (CDFV) s’est saisie de cette thématique et a initié la présente étude d’Ecoplan. Les questions à la base de cette étude sont les suivantes:

- Quelle évolution démographique se dessine pour les 133 villes membres de l’Union des villes?
- Quels sont les principaux moteurs de l’évolution à long terme des finances publiques des villes, en se concentrant sur l’évolution démographique?
- Quels groupes de villes (si l’on regroupe les villes par classe de taille, régions linguistiques, etc.) sont touchées par l’évolution démographique dans le domaine de leurs finances publiques et dans quelle mesure?
- Y a-t-il une nécessité d’agir en matière de politique financière et quelles sont les marges de manœuvre existantes?

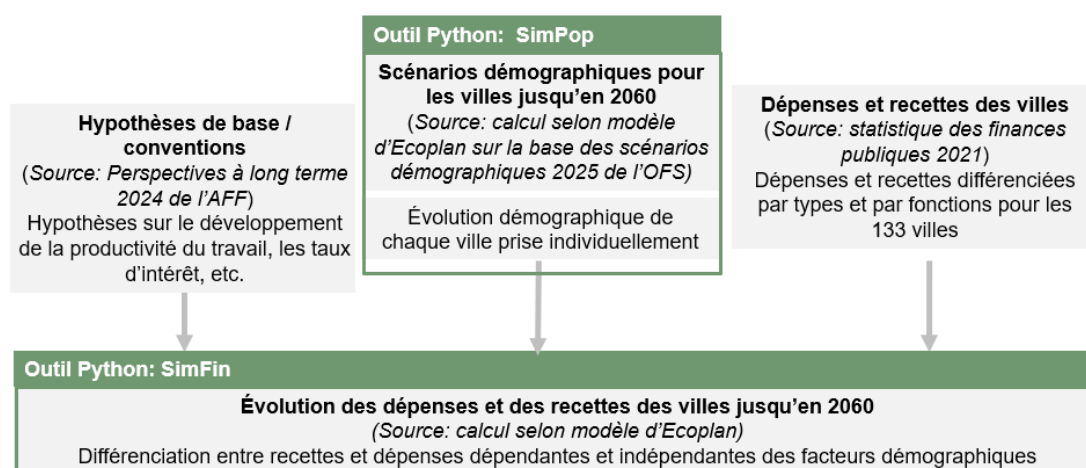
Outre les défis que pose l’évolution démographique aux finances des villes et qui seront développés par la suite, il en existe d’autres, mais qui ne seront pas abordés dans cette étude: par exemple les dépenses pour la protection du climat, le changement climatique, les charges

financières des villes dues aux transferts de charges des niveaux fédéral et cantonal ou les futurs désenchevêtrements des tâches entre les niveaux institutionnels.

Approche méthodologique basée sur les perspectives à long terme du DFF

Les hypothèses de base et les conventions pour la projection financière pour les 133 villes sont fondamentalement alignées sur les Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024 du DFF (figure 1-1 ci-dessous). Pour chacune des 133 villes, des scénarios démographiques jusqu'en 2060 ont été calculé selon la même logique¹. Ces scénarios démographiques pour les villes sont alignés sur les hypothèses des scénarios de référence «Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2025-2055» établis par l'Office fédéral de la statistique. Pour chacune des 133 villes, les projections de dépenses et de recettes – établies sur la base de la statistique des finances publiques pour l'année 2021 – portent jusqu'en 2060². L'accent est mis sur l'influence du développement démographique sur les finances des villes – une distinction est donc faite entre les dépenses et les recettes qui dépendent de la démographie et celles qui n'en dépendent pas.

Figure 1-1: Procédure pour la projection des finances publiques des 133 villes



Structure du rapport

Le chapitre 2 présente brièvement les Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024 du DFF. La méthode et les résultats relatifs aux scénarios démographiques pour les villes se trouvent au chapitre 3. Le chapitre 4 met en évidence les recettes et les dépenses des villes qui dépendent de la démographie. Les résultats sur l'influence du changement démographique sur les projections financières des villes sont présentés au chapitre 5. Le chapitre 6, qui conclut le rapport, résume les mesures à prendre et présente les marges de manœuvre disponibles.

¹ Les scénarios de développement de la population ont été établis avec le tool Python «SimPop», développé par Ecoplan.

² Les projections des dépenses et des recettes pour les 133 villes ont été établies avec le tool Python «SimFin», développé par Ecoplan.

Le présent rapport ne présente et ne discute que les hypothèses, les suppositions et les résultats les plus importants. Pour plus de détails, on se référera au rapport technique séparé.

2 Hypothèses de base et conventions

Pour la méthode, la présente étude se base sur les Perspectives à long terme des finances publiques de la Confédération. Celles-ci sont brièvement présentées ci-après (chapitre 2.1). Dans le chapitre suivant (2.2), on exposera les hypothèses de base et les conventions retenues pour la présente étude.

2.1 Perspectives à long terme de la Confédération³

Dans ses Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024, le DFF projette le développement des finances publiques pour la Confédération, l'ensemble des cantons et des communes et les assurances sociales. Les recettes et les dépenses de la statistique des finances publiques pour l'année 2021 y constituent l'année de référence – la première année de projection est donc 2022. Les projections ont été établies jusqu'en 2060 et se basent sur les scénarios démographiques de l'Office fédéral de la statistique de l'année 2020.

Les Perspectives à long terme 2024 mettent l'accent sur l'influence du changement démographique sur les finances publiques. On y fait par conséquent la distinction entre les recettes et les dépenses qui dépendent de la démographie et celles qui n'en dépendent pas. Pour les dépenses dépendantes de la démographie, on formule des hypothèses spécifiques: par exemple, l'évolution du nombre d'enfants en âge scolaire influence les dépenses de formation et l'évolution de la population âgée influence les dépenses de santé et les dépenses pour la prévoyance vieillesse. Et en plus de ces facteurs d'influence purement démographiques, on a également pris en compte d'autres facteurs influant sur les coûts.

S'agissant de projections d'évolutions futures, elles sont évidemment entachées d'incertitudes. Les résultats des Perspectives à long terme 2024 doivent donc être interprétés comme des hypothèses de type «si...-alors...»: si la démographie et l'économie évoluent comme prévu, alors cela signifiera par exemple une charge supplémentaire pour les finances publiques en raison de dépenses en hausse pour l'AVS et le système de santé.

Taux de dépenses liées à la démographie à la hausse

Les dépenses liées à la démographie de la Confédération, des cantons, des communes et des assurances sociales augmentent à cause du vieillissement de la population. Pour estimer la charge supplémentaire, on met ces dépenses liées à la démographie en rapport avec le PIB. Une augmentation du taux de dépenses indique dans quelle mesure le PIB annuel de la Suisse subit davantage les effets démographiques.

Selon les Perspectives à long terme 2024 du DFF, les dépenses liées à la démographie augmenteront de 17,2% à 18,8% entre 2021 et 2040 et jusqu'à 19,8% d'ici 2060 (figure 2-1). La faible augmentation du nombre d'élèves explique la hausse relativement modérée du taux de dépenses pour la formation – qui ne progresse que très peu à partir de 2040. Selon le DFF, ce

³ Voir à ce sujet DFF (2024), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024, chapitre 2.

sont les assurances sociales qui affichent le taux de dépenses le plus élevé en 2021, avec 8,6% par année. Jusqu'en 2060, il va encore augmenter pour atteindre 9,5%. Les Perspectives à long terme 2024 indiquent toutefois un quasi-doublement d'ici 2060. En termes relatifs, ce sont donc les dépenses pour les soins de longue durée qui connaissent la plus forte croissance en raison du vieillissement de la population et de l'augmentation des coûts des soins.

Figure 2-1: Taux de dépenses pour les coûts dépendant de la démographie 2021, 2040 et 2060 (en % du PIB)

	2021	2040	Écart par rapport à 2021	2060	Écart par rapport à 2021
	Quote-part	Quote-part		Quote-part	
Dépenses liées à la démographie					
Assurances sociales (AVS/AI, ainsi que d'autres comme les PC à l'AVS/AI)	8,6%	9,4%	0,79%	9,5%	0,93%
Santé	2,4%	2,8%	0,36%	3,1%	0,74%
Soins de longue durée	0,7%	0,9%	0,22%	1,3%	0,61%
Formation	5,5%	5,7%	0,17%	5,7%	0,25%
État	17,2%	18,8%	1,64%	19,8%	2,56%
Niveau institutionnel					
Confédération	3,9%	4,3%	0,41%	4,4%	0,53%
Assurances sociales (seulement AVS/AI)	5,4%	6,0%	0,54%	6,2%	0,71%
Cantons	5,5%	6,0%	0,51%	6,5%	0,99%
Communes	2,4%	2,5%	0,16%	2,7%	0,30%
État	17,2%	18,8%	1,64%	19,8%	2,56%

Source: DFF (2024), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024, tableaux 3 et 4.

De tous les niveaux institutionnels, ce sont les communes qui affichent le taux de dépenses liées à la démographie le plus bas en 2021, avec 2,4%. Les Perspectives à long terme 2024 prévoient une augmentation de +0,3% à 2,7%, ce qui correspond à une hausse du taux de dépenses de près de 13%. C'est juste un peu moins que la hausse moyenne de 15% à tous les niveaux de l'État. Selon les Perspectives à long terme 2024, l'augmentation du taux de dépenses liées à la démographie pour l'ensemble des communes jusqu'en 2040 est due avant tout à la hausse des dépenses de formation et jusqu'en 2060 à la forte augmentation des dépenses consacrées aux soins de longue durée.

Taux d'endettement à la hausse

La dette brute par rapport au PIB correspond au taux d'endettement. Selon les Perspectives à long terme 2024, celui-ci augmente jusqu'en 2060 pour tous les niveaux de l'État (figure 2-2). Jusqu'en 2040, le taux d'endettement de la Confédération, des assurances sociales et des cantons va encore baisser légèrement. Ceci grâce à l'évolution favorable de l'économie, aux taux d'intérêts bas, aux distributions de bénéfices de la Banque nationale et à d'autres facteurs.

Le taux d'endettement des communes passerait ainsi de 6,2% en 2021 à 14% en 2060. Ceci principalement à cause de la hausse des dépenses pour les soins de longue durée. Pour la période jusqu'à 2040, l'augmentation des dépenses de formation jouerait également un rôle.

Figure 2-1: Taux d'endettement 2021, 2040 et 2060 (en % du PIB)

	2021	2040		2060	
	Quote-part	Quote-part	Écart par rapport à 2021	Quote-part	Écart par rapport à 2021
Niveau institutionnel					
Confédération	13,5%	12,4%	-1,10%	15,1%	1,56%
Assurances sociales (seulement AVS/AI)	0,0%	-0,6%	-0,62%	9,5%	9,46%
Cantons	7,5%	5,2%	-2,30%	18,4%	10,90%
Communes	6,2%	8,0%	1,80%	14,3%	8,02%
État	27,1%	20,1%	-6,99%	47,5%	20,41%

Source: DFF (2024), Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024, tableau 5.

Augmentation du défaut de financement

Le défaut de financement indique dans quelle mesure des économies durables, des augmentations de contributions ou d'impôts (selon les hypothèses) seront nécessaires à partir de 2028 pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2060 au niveau de l'année de référence 2021 et avoir ainsi une politique financière durable. Le défaut de financement de l'État s'élève à près de 0,7% du PIB (environ 5,2 milliards de CHF) si la consolidation commence en 2028. Pour l'ensemble de toutes les communes, le défaut de financement s'élève, selon les Perspectives à long terme de la Confédération, à 0,27% du PIB ou près de 2,1 milliards de CHF.

Figure 2-2: Défaut de financement = besoin de consolidation annuel, 2028 à 2060 (en % du PIB)

Niveau institutionnel	Besoins annuels de consolidation dans l'hypothèse d'un ratio d'endettement constant
Confédération	0,05%
Assurances sociales (seulement AVS/AI)	0,32%
Cantons	0,35%
Communes	0,27%
État	0,68%

Source: DFF, Perspectives à long terme des finances publiques en Suisse 2024, tableau 6.

Digression: Influence des hypothèses modifiées sur les résultats – analyse de sensibilité

À quel point les hypothèses influencent-elles les résultats des Perspectives à long terme 2024? La figure 2-4 ci-dessous montre, dans le cadre d'une analyse de sensibilité, l'influence d'hypothèses modifiées sur le taux de dépenses dépendantes de la démographie, sur le taux d'endettement et sur le défaut de financement. Comme indiqué plus haut, les Perspectives à long terme 2024 prévoient pour les communes une augmentation du taux de dépenses dépendantes de la démographie de +0,3% jusqu'en 2060 (de

2,4 à 2,7% du PIB), une hausse du taux d'endettement de 6,2% à 14,3% du PIB et un défaut de financement de 0,27% du PIB.

En cas de *doublément des dépenses liées à la démographie* de +0,3% à +0,6% du PIB jusqu'en 2060, le taux d'endettement augmenterait de 14,3% à 21,2% du PIB et le défaut de financement de 0,27% à 0,51% du PIB. Une *baisse du taux d'intérêt réel* de 0,8% réduirait le taux d'endettement en 2060 de 14,3% à 11,7% du PIB. Et avec une *croissance économique annuelle supérieure* de 0,5%, le taux d'endettement baisserait de 14,3% à 12,7% du PIB.

Le déficit (ou l'excédent) des recettes et des dépenses de l'année de référence 2021 a une grande influence sur les résultats. Si la ville affiche un gros déficit durant l'année de référence, il va se répercuter sur toutes les années suivantes et faire augmenter la dette. Si par exemple le déficit de l'année de référence s'élevait à environ 10% des recettes – ce qui est tout à fait possible dans certaines villes –, alors le taux d'endettement jusqu'en 2060 passerait de 14,3% au taux très élevé de 43,3% du PIB.

Conclusion pour la présentation des résultats de cette étude: Si l'on parle de déficits et d'excédents, la situation initiale de l'année 2021 est très différente d'une ville à l'autre. Elle est même parfois partiellement aléatoire en raison, par exemple, d'effets exceptionnels sur les recettes ou les dépenses qui se seraient déployés cette année-là. Les déficits ou les excédents de l'année de référence ont été consolidés, ce qui veut dire qu'ils ne sont pas reportés plus loin. Afin d'arriver à une comparaison pertinente entre les villes, nous nous concentrons donc exclusivement sur le développement du taux de dépenses liées à la démographie et sur les effets des facteurs démographiques sur le taux d'endettement et sur le défaut de financement.

Les effets des facteurs démographiques sur les finances municipales sont plus faciles à comprendre quand ils sont exprimés en pourcentage des recettes plutôt que du PIB. Pour la suite, nous utiliserons comme référence le taux de dépenses liées à la démographie, le taux d'endettement et le défaut de financement en pourcentage des revenus des villes.

Figure 2-3: Influence des hypothèses modifiées sur les résultats des Perspectives à long terme⁴

	Perspectives à long terme 2024 de la Confédération		Influence des hypothèses modifiées (sensibilité)			
			Doublement des dépenses supplémentaires liées à la démographie (+0,6% du PIB au lieu de +0,3%)	Taux d'intérêt réel plus bas pour les communes au niveau de la Confédération (-0,8%)	Croissance économique plus forte (+0,5%/an)	Déficit supplémentaire pour l'année de référence 2021 (+10% des recettes totales)
	2021	2060	2060	2060	2060	2060
Facteurs influençant les dépenses, le taux d'endettement et le défaut de financement						
Dépenses liées à la démographie 2060		+0,3 % PIB	+0,6 % PIB	+0,3 % PIB	+0,3 % PIB	+0,3 % PIB
Taux d'intérêt réel moyen		1,80%	1,80%	0,80%	1,80%	1,80%
Taux de croissance de la productivité du travail		1,20%	1,20%	1,20%	1,70%	1,20%
Déficit 2021 en % des recettes		0,27%	0,27%	0,27%	0,27%	10,27%
Effets de facteurs d'influence modifiés sur les dépenses, le taux d'endettement et le défaut de financement						
Taux de dépenses liées à la démographie						
en % du PIB	2,40%	2,70%	3,00%	2,70%	2,70%	2,70%
en % des recettes	34,0%	38,2%	42,4%	38,2%	38,2%	38,2%
Taux d'endettement						
en % du PIB	6,20%	14,3%	21,2%	11,7%	12,7%	43,3%
en % des recettes	88%	202%	300%	166%	180%	613%
Défaut de financement						
en % du PIB		0,27%	0,51%	0,21%	0,24%	1,26%
en % des recettes		3,9%	7,2%	2,9%	3,3%	17,8%

2.2 Hypothèses de base et conventions pour la présente étude

Pour la présente étude, on a appliqué en principe les hypothèses et les méthodes de calcul qui sous-tendent également les Perspectives à long terme 2024 de la Confédération. Les hypothèses relatives au développement macroéconomique à long terme correspondent donc aussi largement aux spécifications des Perspectives à long terme 2024 (figure 2-5). En revanche, s'agissant des scénarios démographiques actuels, la présente étude prend en compte ceux de l'Office fédéral de la statistique⁵ et non ceux des Perspectives à long terme 2024 de la Confédération.

⁴ Pour l'analyse de sensibilité, il s'agit d'un calcul approximatif, basé sur des hypothèses simplifiées.

⁵ OFS (2025) Scénarios de l'évolution démographique pour la Suisse et les cantons 2025-2055.

Figure 2-4: Hypothèses des Perspectives à long terme 2024 et de la présente étude

Indicateur	Perspectives à long terme 2024 de la Confédération	Présente étude	Période
Hypothèses de l'évolution de la population ¹⁾	Scénario de référence OFS 2020 pour les cantons	Scénario de référence OFS 2025 pour les 133 villes ⁶⁾	2020-2050, respectivement 2025-2055
Année de référence pour les finances publiques	2021 ⁵⁾		
Taux de croissance de la productivité du travail ²⁾	1,20%		2033-2060
Taux d'intérêt réel à long terme pour les villes ³⁾	2,20%		2028-2060
Taux d'intérêt réel moyen pour les villes ⁴⁾	1,80%		2028-2060

¹⁾ Dans le cas présent, les scénarios démographiques jusqu'en 2060 ont été calculés à partir des hypothèses maintenues constantes à partir de 2055.

²⁾ Les hypothèses de productivité du travail pour les années avant 2033 correspondent aux hypothèses des Perspectives à long terme 2024.

³⁾ Correspond au taux d'intérêt réel à long terme pour la Confédération de 1,4%, plus un supplément de 0,8%, estimé par les Perspectives à long terme 2024 à partir d'une analyse historique.

⁴⁾ Le taux d'intérêt réel moyen pour les nouveaux emprunts des communes/villes résulte du taux réel à long terme de 2,2% et d'un taux à court terme de 1,2%, les parts à long et à court terme représentant respectivement 60% et 40%. Pour calculer la charge d'intérêts, on a pris comme hypothèse le taux moyen calculé par le DFF pour la dette existante de l'année précédente et les nouveaux emprunts. À long terme, ce taux d'intérêt moyen s'approche de 1,8%.

⁵⁾ Pour les perspectives à long terme des villes, on a choisi la même année de référence que pour les Perspectives à long terme 2024 de la Confédération.

Les principales hypothèses utilisées pour établir les projections des dépenses liées à la démographie peuvent être résumées comme suit (pour les détails, on se référera au rapport technique):

- **Formation:** Dans le domaine de la formation, ce sont les dépenses des villes pour l'école obligatoire qui prédominent. Comme dans les Perspectives à long terme 2024, les dépenses de formation des villes évoluent en fonction de la productivité du travail, car les salaires du corps enseignant augmentent, et du nombre d'élèves, car un nombre d'écoliers et écolières en hausse pour un taux d'encadrement égal entraîne une augmentation correspondante des coûts. En outre, une analyse historique portant sur les années 2000 à 2022 a montré que les dépenses de formation effectives des villes avaient augmenté nettement plus que ne le laissait entendre une projection basée sur les hypothèses ci-dessus. Une partie de cette augmentation peut être expliquée par l'extension des structures d'accueil de jour et des écoles à horaire continu, par l'introduction de la deuxième année d'école enfantine, déclarée obligatoire pour tous les cantons ou par la suppression des contributions de l'assurance invalidité (AI) à l'enseignement spécialisé dans le cadre de la nouvelle réglementation de la Péréquation financière nationale (RPT). Mais il y a également d'autres raisons qui expliquent la forte hausse des dépenses de formation des villes, par exemple l'augmentation des frais de garde, qui pourrait continuer à l'avenir à peser sur les dépenses de formation. En complément des hypothèses des perspectives à long terme 2024 de la Confédération, une légère croissance supplémentaire - de 0,6 % par an jusqu'en 2040 et

de 0,3 % jusqu'en 2060 - a donc été supposée pour les dépenses de formation des villes, en raison de la généralisation des structures d'accueil de jour et des écoles à horaire continu, ainsi que de l'augmentation continue des frais de garde.

- **Soins de longue durée:** Dans le domaine de la santé, les villes sont confrontées à une forte augmentation des dépenses pour les soins de longue durée, particulièrement à moyen et à long terme. Les principaux facteurs responsables de cette forte hausse sont les suivants:
 - Le nombre de personnes dépendantes va augmenter avec le vieillissement de la population. Comme indicateur pour la hausse du nombre de personnes dépendantes, nous avons choisi le nombre croissant de personnes âgées de plus de 75 ans.
 - Les salaires en hausse constituent un autre facteur d'augmentation des coûts. On sait également que l'inflation dans les soins est supérieure à l'inflation générale, car la productivité n'y augmente pas autant que dans les autres secteurs économiques. Comme il est admis dans les Perspectives à long terme 2024, nous partons du principe que l'inflation dans les prestations de soins sera supérieure de 75% à l'inflation générale.

En plus des deux effets principaux décrits ci-dessus, de nombreuses recettes et dépenses dépendantes de la démographie ont encore été prises en compte, comme les services de santé scolaires, les réductions de primes individuelles ou les prestations complémentaires de l'AVS. Pour la projection de ces dépenses et de ces recettes municipales dépendantes de la démographie, on a également retenu des hypothèses spécifiques en vue de la projection (voir le rapport technique). Certaines villes ont aussi des dépenses pour les hôpitaux. On ne peut pas formuler une hypothèse globalement valable sur la croissance de ces dépenses hospitalières – un examen au cas par cas serait nécessaire. C'est pourquoi la croissance des dépenses hospitalières liées à la démographie n'a pas été prise en compte.

3 Développement de la population des villes jusqu'en 2060

La présente étude se concentre sur l'analyse de l'influence du développement démographique sur les finances des villes. La démographie influence particulièrement les dépenses des villes pour les soins de longue durée (santé) et pour l'école obligatoire (formation). Ces dépenses dépendent fortement du nombre de personnes à qui ces prestations sont fournies – c'est-à-dire du nombre de personnes âgées qui ont besoin de coûteux soins de longue durée et d'enfants en âge scolaire qui doivent suivre l'école obligatoire.

Pour actualiser ces dépenses dépendantes de la démographie, on a donc besoin d'une évaluation du développement de la population et de sa structure par âge pour chacune des 133 villes analysées. À cette fin, nous avons estimé l'évolution démographique dans ces villes pour les années 2024 à 2060 à l'aide du même modèle qu'utilise l'Office fédéral de la statistique pour ses scénarios démographiques.

3.1 Procédure et hypothèses pour les scénarios démographiques des villes

Pour chaque ville, on simule le développement de la population avec un modèle par cohortes et composantes. Pour ce faire, on a développé l'outil de simulation «**SimPop**», qui fonctionne exactement comme le modèle de l'Office fédéral de la statistique (OFS) servant à établir les scénarios démographiques pour la Suisse et pour les cantons.

Les scénarios pour les villes se basent sur l'état effectif de la population en 2024. Alors que l'Office fédéral de la statistique établit des scénarios démographiques jusqu'en 2055, la période couverte par ces scénarios pour les villes s'étend jusqu'en 2060. On est parti du principe que les hypothèses valables pour 2055 s'appliquent aussi pour les années 2056 à 2060. En principe, on a repris les hypothèses de l'OFS pour les cantons. Pour les taux de mortalité et les chiffres des naturalisations, les hypothèses applicables aux cantons ont été directement transposées aux villes. Pour les autres facteurs de croissance, les hypothèses des cantons ont été adaptées aux villes:

- **Taux de fécondité:** Le taux de fécondité d'un canton ne peut pas être directement transposé à ses différentes villes. D'une part, les taux de fécondité des femmes vivant en ville s'écartent parfois beaucoup de la moyenne cantonale. D'autre part, dans de nombreuses villes, la structure de la population en termes de nationalité s'éloigne aussi de la moyenne cantonale. Ce dernier facteur a une influence sur le taux de fécondité, car en moyenne, les femmes issues de l'immigration ont plus d'enfants. Pour ces raisons, nous avons donc déterminé un facteur de correction pour toutes les villes et communes, en nous basant sur les données historiques (chiffres des naissances, état de la population différencié selon la nationalité et l'âge). Ce facteur de correction a été multiplié par le chiffre des naissances du scénario de référence cantonal.
- **Mouvements migratoires:** Outre les mouvements internationaux et intercantonaux, on a pris également en compte la migration intracantonale – cette dernière s'ajoutant au scénario cantonal de référence:
 - **Migration internationale:** Pour la migration internationale, on a repris les hypothèses du scénario de référence «A-00-2025» et on les a réparties proportionnellement à la répartition de la population entre les villes d'un canton. Si par exemple 15% de la population du canton vit dans une certaine ville, il est admis que 15% des migrations internationales entrantes et sortantes concernent cette ville.
 - **Migration intercantonale:** Pour la migration intercantonale, on a repris les hypothèses du scénario de référence «A-00-2025» au niveau cantonal. La répartition des migrations intercantionales entrantes et sortantes entre les villes à l'intérieur du canton se fait selon les mouvements migratoires intercantonaux moyens enregistrés entre 2014 et 2023. Si par le passé, 1000 personnes ont immigré dans un canton et que 5% d'entre elles se sont installées dans une ville, on admet que dans les années à venir 5% de toutes les personnes qui immigreront d'un autre canton s'installeront également dans cette ville.
 - **Immigration intracantonale:** Les mouvements migratoires à l'intérieur d'un même canton reposent également sur des données historiques. Pour chaque ville, on calcule combien de personnes en moyenne se sont installées là chaque année, venant d'ailleurs

dans le canton. On admet que ces parts évolueront aussi jusqu'en 2060 dans les mêmes proportions que pendant la période 2014 à 2023.

3.2 Résultats des scénarios démographiques des villes

Remarque préliminaire sur l'interprétation des résultats des scénarios démographiques des villes

Les calculs de scénarios pour les 133 villes se basent sur les scénarios démographiques cantonaux 2025 de l'Office fédéral de la statistique. La grande inconnue, ce sont les mouvements migratoires à venir vers et depuis les villes. Ici, nous avons extrapolé jusqu'en 2060 ces mouvements tels qu'observés dans les dix dernières années – toujours en tenant compte des valeurs cantonales données par les scénarios démographiques cantonaux 2025. Pour certaines villes, ces hypothèses conduisent à une évolution peu vraisemblable. Par exemple, certaines villes déclineraient relativement fort, jusqu'à devenir en 2060 presque exclusivement des «résidences pour seniors». De telles évolutions auraient un fort impact sur le marché de l'immobilier résidentiel: les loyers et les prix du logement baisseraient – ce qui rendrait les villes à nouveau attractives pour les nouveaux arrivants. Même dans les petites villes touristiques où le tourisme représente une part importante de la création de valeur, les calculs montrent une nette baisse de la population résidente, accompagnée d'un fort vieillissement. Pour certaines autres petites villes, les calculs selon les scénarios débouchent sur une augmentation de la population de plus de 50% jusqu'en 2060 par rapport à 2024. Une telle augmentation de la population se heurterait rapidement à des limites géographiques et nécessiterait des adaptations en matière d'aménagement du territoire. Ces adaptations n'ont pas été prises en compte dans les calculs de scénarios présentés ici.

Conclusion et avertissement: Les scénarios pour l'évolution de la population urbaine doivent être interprétés avec grande prudence, car ils ne prennent pas en compte les réactions du marché ni les réactions politiques face à l'évolution prévue. De plus, certaines villes atteindraient plus tôt leurs limites géographiques, ce qui imposerait des adaptations en matière d'aménagement du territoire. Malgré cela, ces scénarios démographiques offrent pour la première fois la possibilité de comparer l'évolution de la population de 133 villes en se fondant sur les mêmes hypothèses et les mêmes bases méthodiques.

Évolution de la population et structure par âge jusqu'en 2060

La figure 3-1 ci-dessous montre l'état de la population, le rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées en 2024 et en 2060, ainsi que les changements entre 2024 et 2060. Le rapport de dépendance des jeunes est le rapport entre les moins de 19 ans et la population en âge de travailler (20-64 ans) et le rapport de dépendance des personnes âgées est celui entre les plus de 65 ans et la population en âge de travailler. Les valeurs surlignées en rouge dans la figure indiquent que le rapport de dépendance des jeunes ou des personnes âgées augmentera entre les années 2024 et 2040, respectivement 2060. Le bleu indique où le rapport de dépendance des jeunes ou des personnes âgées baissera. La figure 3-1 montre l'évolution de la population totale et du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées pour les villes, regroupées par classes de taille, de nombres d'habitants et par région linguistique.

Déjà en 2024 (année de référence), les villes présentent d'importantes différences démographiques. Une comparaison entre les années 2024 et 2060 montre que la structure de population des 133 villes évolue de manière très différente. Certaines villes enregistrent un recul, alors que d'autres voient le nombre de leurs habitantes et habitants augmenter de plus de 50%.

Il est remarquable de constater que la croissance diffère fortement selon la taille des villes. Les plus petites (moins de 10'000 habitantes et habitants) ne connaissent en moyenne qu'une croissance de 2%, ce qui est nettement inférieur à la croissance nationale de 18%. Mais au sein même de ce groupe des petites villes, l'évolution est très variable: les villes périphériques perdent beaucoup de population, alors que les localités plus centrales enregistrent une forte croissance. En même temps, le rapport de dépendance des personnes âgées augmente en moyenne de 19% dans ces petites villes, et plus encore dans celles des régions isolées.

Les petites villes de 10'000 à 50'000 habitantes et habitants enregistrent une croissance nettement plus élevée, comprise entre 15% et 21% en moyenne. Les villes moyennes, de 50'000 à 100'000 habitantes et habitants croissent en moyenne de 14% à 16%, soit légèrement moins que la moyenne nationale.

Dans les grandes villes de plus de 100'000 habitantes et habitants (Bâle, Berne, Genève, Lausanne, Winterthour, Zurich), la croissance de la population est plus faible. Le développement des grandes villes est marqué par l'immigration de la population en âge de travailler. De ce fait, l'augmentation du rapport de dépendance des personnes âgées est relativement faible.

Il est également frappant de constater les différences d'évolution entre les régions linguistiques: tandis que la population des villes francophones et germanophones augmente de 19%, respectivement 18%, celle des villes italophones diminue de 1%. Les raisons principales en sont une forte baisse de la natalité et l'émigration de la population en âge de travailler. Le rapport de dépendance des jeunes augmente malgré la baisse des naissances. Ceci s'explique par le départ des personnes actives, qui pèse de tout son poids.

Figure 3-1: Population, Rapport de dépendance des jeunes, Rapport de dépendance des personnes âgées 2024, 2040 pour les groupes de villes

Nombre d'habitantes et habitants	Nombre de villes	Population (en milliers d'habitants)			Rapport de dépendance des jeunes			Rapport de dépendance des personnes âgées		
		2024	2040	Δ	2024	2040	Δ	2024	2040	Δ
< 10'000	10	67	68	2%	29%	30%	1,0%	40%	53%	13,4%
10'000-14'999	42	513	580	21%	32%	32%	-0,3%	35%	41%	6,4%
15'000-19'999	29	503	554	15%	31%	30%	-0,4%	37%	42%	4,9%
20'000-49'999	42	1'224	1'368	20%	30%	30%	0,0%	32%	37%	4,6%
50'000-99'999	4	283	307	14%	27%	28%	0,9%	33%	38%	5,3%
>=100'000	6	1'217	1'342	16%	26%	27%	0,6%	25%	28%	2,7%
Les 133 villes	133	3'808	4'219	11%	29%	29%	0,2%	31%	35%	4,3%
CH		8'962	9'973	18%	31%	32%	0,3%	34%	41%	7,0%

Région linguistique	Nombre de villes	Population (en milliers d'habitants)			Rapport de dépendance des jeunes			Rapport de dépendance des personnes âgées		
		2024	2040	Δ	2024	2040	Δ	2024	2040	Δ
Français	36	1'051	1'163	19%	30%	31%	1,2%	28%	33%	4,8%
Allemand	93	2'625	2'920	18%	28%	28%	-0,2%	32%	35%	3,8%
Italien	4	132	136	-1%	28%	29%	1,3%	40%	55%	14,7%
CH		8'962	9'973	18%	31%	32%	0,3%	34%	41%	7,0%

Figure 3-2: Population, Rapport de dépendance des jeunes, Rapport de dépendance des personnes âgées 2024, 2060 pour les groupes de villes

Nombre d'habitantes et d'habitants	Nombre de villes	Population (en milliers d'habitants)			Rapport de dépendance des jeunes			Rapport de dépendance des personnes âgées		
		2024	2060	Δ	2024	2060	Δ	2024	2060	Δ
< 10'000	10	67	68	2%	29%	31%	1,9%	40%	59%	18,9%
10'000-14'999	42	513	623	21%	32%	32%	0,1%	35%	47%	12,4%
15'000-19'999	29	503	580	15%	31%	30%	-0,1%	37%	47%	10,7%
20'000-49'999	42	1'224	1'464	20%	30%	31%	0,3%	32%	42%	10,2%
50'000-99'999	4	283	323	14%	27%	28%	1,9%	33%	43%	10,0%
>=100'000	6	1'217	1'416	16%	26%	27%	0,7%	25%	33%	7,7%
Les 133 villes	133	3'808	4'475	18%	29%	29%	0,5%	31%	41%	9,8%
CH		8'962	10'583	18%	31%	32%	0,6%	34%	46%	12,4%

Région linguistique	Nombre de villes	Population (en milliers d'habitants)			Rapport de dépendance des jeunes			Rapport de dépendance des personnes âgées		
		2024	2060	Δ	2024	2060	Δ	2024	2060	Δ
Français	36	1'051	1'247	19%	30%	31%	0,8%	28%	38%	10,2%
Allemand	93	2'625	3'096	18%	28%	29%	0,3%	32%	41%	9,3%
Italien	4	132	131	-1%	28%	30%	2,0%	40%	63%	22,2%
CH		8'962	10'583	18%	31%	32%	0,6%	34%	46%	12,4%

4 Quand les finances des villes dépendent de la démographie

La statistique des finances publiques montre pour chaque ville les recettes et les dépenses, ventilées par types et par fonctions.⁷ Conformément aux hypothèses des Perspectives à long terme 2024, nous faisons la distinction entre les dépenses et les recettes qui sont liées à la démographie et celles qui ne le sont pas. Les dépenses et recettes liées à la démographie comprennent toutes les fonctions qui sont les plus touchées par l'évolution démographique. Il s'agit des dépenses et recettes suivantes:

- *Formation*: École obligatoire, école secondaire II (formation professionnelle, gymnases ou lycées et écoles de cultures générale)
- *Santé*: Soins de longue durée, soins ambulatoires et service de santé scolaire
- *Bien-être social*: Contributions des villes dans le cadre des prestations complémentaires de l'AVS et de la réduction individuelle des primes.

Toutes les autres dépenses ou recettes dans ces trois domaines d'activité ne sont pas ou peu affectées par l'évolution démographique.

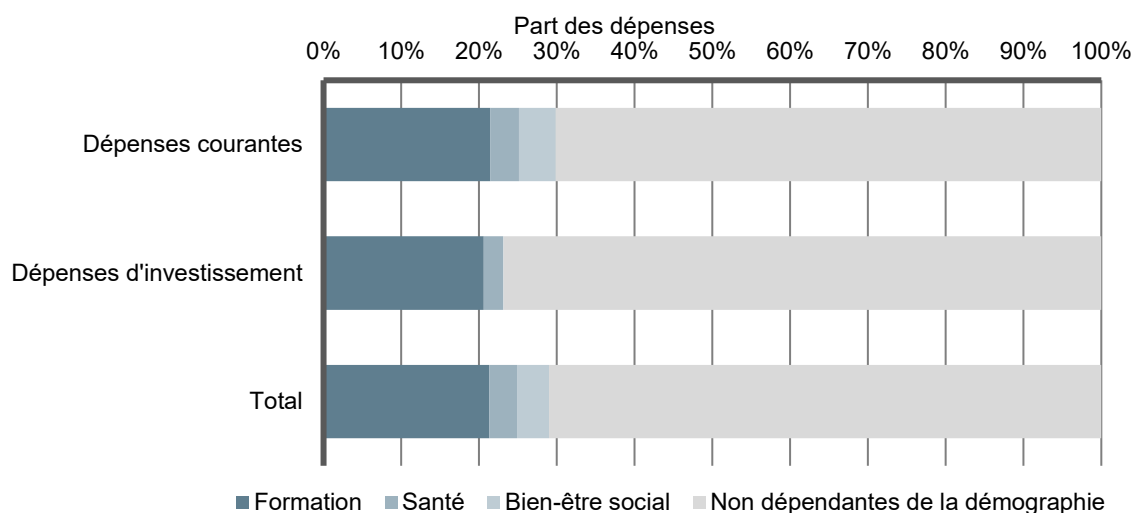
Sur **le total de toutes les dépenses** des 133 villes, 29% dépendent de la démographie (figure 4-1). Celles qui ne dépendent pas de la démographie représentent donc 71% du total de toutes les dépenses.

En 2021, les **dépenses courantes** des 133 villes sont à près de 30% dépendantes de la démographie – la formation représentant la part la plus importante avec environ 21%. De ces dépenses de formation, celles consacrées à l'école obligatoire forment la plus grosse part, avec près de 20% de toutes les dépenses courantes. Avec 4%, la santé se situe (encore) à un niveau relativement bas. Les soins de longue durée, qui vont augmenter en raison du vieillissement de la population, représentent en 2021 2% de toutes les dépenses. Et la part du budget consacrée au bien-être social est de 5% environ.

Les **dépenses d'investissement** sont quant à elles dépendantes de la démographie à près de 23%. Ici aussi, c'est la formation qui constitue la plus grosse part, avec près de 21%, dont la quasi-totalité est investie dans l'enseignement obligatoire.

⁷ La ventilation par fonctions décrit à quel domaine de tâches de l'administration publique (par ex. formation, santé, etc.) une position de dépense ou de recette doit être attribuée. La ventilation par type correspond au plan comptable selon le modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (MCH2).

Figure 4-1: Dépenses dépendantes de la démographie pour les 133 villes en 2021



	Total	Dépendantes de la démographie				Non
					Bien-être	dépendantes de
Dépenses [mio CHF]		Total	Formation	Santé	social	la démographie
Dépenses courantes	28'177	8'416	6'033	1'050	1'333	19'762
Dépenses d'investissement	4'123	955	849	104	2	3'168
Total	32'301	9'371	6'882	1'154	1'335	22'930

Dépenses [%]						
Dépenses courantes	100%	30%	21%	4%	5%	70%
Dépenses d'investissement	100%	23%	21%	3%	0%	77%
Total	100%	29%	21%	4%	4%	71%

5 Projections financières pour les villes jusqu'en 2060

Nous allons maintenant expliquer brièvement la procédure et les hypothèses utilisées pour établir les projections financières pour les villes. Les résultats seront ensuite discutés afin d'expliquer les effets de l'évolution démographique sur les finances des villes d'une part, et l'augmentation du taux d'endettement de l'autre. Ici, nous expliquerons d'abord comment les dépenses dépendantes de la démographie changent par rapport aux recettes (taux de dépenses) en raison de l'évolution démographique et d'autres facteurs générateurs de coûts. Le taux d'endettement est exprimé en pourcent des recettes. Dans ce cadre, les déficits ou excédents annuels qui résultent des dépenses dépendantes de la démographie sont pris en compte et rémunérés jusqu'en 2040, respectivement 2060. Sur la base du défaut de financement, il est également montré dans quelle mesure les recettes doivent être augmentées chaque année ou jusqu'à quel point des économies sont nécessaires pour maintenir constant le taux d'endettement en pourcent des recettes à partir de 2024.

5.1 Procédure et hypothèses pour les projections financières pour les villes

Les projections financières pour les 133 villes sont basées sur les comptes de l'année 2021, ainsi que sur la répartition des recettes et des dépenses d'après leur dépendance à l'évolution démographique telle qu'expliquée au chapitre 4. Pour tous les postes de recettes et de dépenses en 2021, des hypothèses sont formulées chaque année sur la manière dont ils vont évoluer jusqu'en 2060: par exemple, l'actualisation des dépenses courantes dans le domaine de l'école obligatoire est calculée sur la base des scénarios démographiques qui montrent l'évolution annuelle du nombre d'enfants de 4 à 15 ans dans chaque ville. Les dépenses de 2021 sont multipliées chaque année par la variation du nombre d'élèves et étudiantes. Ainsi, les dépenses pour l'enseignement obligatoire augmentent avec le rapport de dépendance des jeunes. Les salaires des enseignant·e·s constituent un autre facteur de coûts de l'école obligatoire. En outre, des hypothèses spécifiques sont formulées pour certaines recettes et dépenses afin de pouvoir tenir compte à l'avenir de la hausse des recettes et des dépenses par tête. Dans le domaine de l'enseignement obligatoire par exemple, on tient compte du fait qu'à l'avenir, les dépenses par enfant vont augmenter, notamment en raison de la hausse du taux d'encadrement et du développement de l'offre d'écoles à horaire continu.

Toutes les autres recettes et dépenses qui ne dépendent pas de la démographie sont actualisées en fonction de la croissance économique de la ville (PIB) et n'ont aucune influence sur le taux de dépenses liées à la démographie, le taux d'endettement ou le défaut de financement. Les recettes et dépenses de l'année de référence, dues par exemple à la pandémie de Covid, n'ont pas été prises en compte.

5.2 Résultats des projections financières pour les villes

Avant d'aborder les différences liées à la démographie entre les villes, il faut d'abord souligner les différences dans la répartition des tâches entre villes et cantons. Celles-ci influencent considérablement les résultats des projections financières. Par exemple, dans les villes du canton

de Vaud, c'est le canton qui prend en charge le financement résiduel des soins de longue durée. Ainsi, on ne trouve pas de dépenses correspondantes dans les comptes des communes et le vieillissement de la population a donc un impact moins important sur les finances des villes vaudoises.

Globalement, les projections financières montrent que d'ici 2060, l'évolution démographique va faire augmenter fortement les dépenses des villes par rapport à leurs recettes. On s'attend, surtout à partir de 2040, à une hausse accrue des dépenses dépendantes de la démographie à cause du vieillissement de la population. Entre 2024 et 2040, le taux de dépenses liées à la démographie devrait augmenter de 2%, puis de 6% jusqu'en 2060. Cependant, les différences entre les villes sont considérables.

Le taux de dépenses liées à la démographie diffère selon les groupes de villes

À la figure 5-1, les villes sont réparties en groupe selon la taille de leur population et selon les régions linguistiques. Le regroupement selon la population montre que les villes de moins de 10'000 habitantes et habitants (N = 10 villes, 67'000 habitant·e·s) enregistrera la plus forte hausse du taux de dépenses, soit +12 points de pourcentage jusqu'en 2060. Cette augmentation est due à la hausse nettement supérieure à la moyenne du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées (chapitre 3.2, figure 3-3). Un rapport de dépendance des jeunes en hausse entraîne une augmentation des dépenses de formation et lorsque c'est le rapport de dépendance des personnes âgées qui augmente, les dépenses pour les soins de longue durée et les prestations complémentaires AVS en font de même. Dans le groupe des villes de 50'000 à 100'000 habitant·e·s également (N = 4 villes, 283'000 habitant·e·s), la hausse supérieure à la moyenne du rapport de dépendance des jeunes se fait sentir – en plus d'autres facteurs entraînant des coûts – et laisse prévoir un taux de dépenses de +10 points de pourcentage jusqu'en 2060. Dans ce groupe, le domaine de la formation verra ses dépenses augmenter de +4 points de pourcentage, soit nettement plus que dans la moyenne de toutes les villes. Les grandes villes quant à elles (N = 6 villes, 1'217'000 habitant·e·s) sont nettement moins touchées, car l'afflux de population en âge de travailler atténue la hausse du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées.

Le regroupement des villes par régions linguistiques fait apparaître des différences marquées entre régions. Dans les villes francophones (N = 36 villes, 1'051'000 habitant·e·s), les dépenses n'augmentent que d'environ 2% des recettes. En Suisse alémanique (N = 93 villes, 2'625 habitant·e·s), la charge financière augmentera un peu plus, avec +7% des recettes en moyenne. En revanche, l'augmentation est spectaculaire dans les villes de la Suisse italophone (N = 4 villes, 132'000 habitant·e·s), où elle devrait augmenter de +20% des recettes, en raison du vieillissement de la population.

Figure 5-1: Évolution des dépenses liées à la démographie 2024, 2040, 2060

		Milliers d'habitantes et habitants 2024	Dépenses liées à la démographie en % des recettes					
				2024	2040	Δ40-24	2060	Δ60-24
Les 133 villes		3'808	Total	29%	32%	2%	35%	6%
			Formation	22%	22%	1%	24%	2%
			Santé	3%	5%	1%	6%	3%
			Bien-être social	4%	5%	0%	5%	1%

Nombre d'habitantes et habitants	Nombre de villes	Milliers d'habitantes et habitants 2024	Dépenses liées à la démographie en % des recettes					
				2024	2040	Δ40-24	2060	Δ60-24
< 10'000	10	67	Total	28%	34%	6%	40%	12%
			Formation	20%	22%	1%	25%	5%
			Santé	3%	6%	3%	8%	5%
			Bien-être social	5%	6%	2%	7%	2%
10'000-14'999	42	513	Total	36%	38%	2%	43%	7%
			Formation	29%	29%	0%	31%	2%
			Santé	4%	6%	2%	8%	4%
			Bien-être social	3%	4%	0%	4%	1%
15'000-19'999	29	503	Total	34%	36%	1%	39%	5%
			Formation	26%	25%	-1%	27%	1%
			Santé	4%	6%	1%	8%	3%
			Bien-être social	4%	5%	0%	5%	1%
20'000-49'999	42	1'224	Total	33%	35%	2%	39%	6%
			Formation	25%	25%	0%	27%	2%
			Santé	4%	6%	2%	8%	4%
			Bien-être social	4%	4%	0%	5%	1%
50'000-99'999	4	283	Total	31%	35%	4%	40%	10%
			Formation	21%	22%	2%	25%	4%
			Santé	6%	8%	2%	10%	4%
			Bien-être social	5%	5%	0%	5%	1%
>=100'000	6	1'217	Total	25%	27%	2%	30%	5%
			Formation	18%	18%	1%	20%	2%
			Santé	3%	3%	1%	5%	2%
			Bien-être social	5%	5%	0%	6%	1%

Région linguistique	Nombre de villes	Milliers d'habitantes et habitants 2024	Dépenses liées à la démographie en % des recettes					
				2024	2040	Δ40-24	2060	Δ60-24
Français	36	1'051	Total	16%	17%	1%	18%	2%
			Formation	12%	13%	0%	13%	1%
			Santé	1%	1%	0%	2%	1%
			Bien-être social	2%	3%	0%	3%	1%
Allemand	93	2'625	Total	33%	35%	2%	40%	7%
			Formation	24%	25%	0%	27%	3%
			Santé	4%	5%	1%	7%	3%
			Bien-être social	5%	5%	1%	6%	1%
Italien	4	132	Total	34%	44%	10%	54%	20%
			Formation	16%	17%	1%	19%	3%
			Santé	12%	19%	7%	26%	15%
			Bien-être social	7%	8%	1%	9%	2%

Évolution du taux d'endettement des différents groupes de villes liée à la démographie

Comme dans la plupart des villes, les dépenses liées à la démographie augmentent plus fortement que les revenus. Et ceci mène aussi à une hausse des dettes liée à la démographie. Cette hausse s'élève en moyenne à 17% des revenus jusqu'en 2040 et à 93% des revenus jusqu'en 2060 (figure 5-2). L'endettement cumulé augmente ainsi en raison de facteurs démographiques et atteint, pour l'ensemble des 133 villes 8 milliards de CHF jusqu'en 2040 et 54 milliards jusqu'en 2060.

De très grandes différences entre les villes prises individuellement

Les projections financières montrent de très grandes différences entre les villes. Cela peut être illustré par la hausse liée à la démographie du taux d'endettement jusqu'en 2040, respectivement jusqu'en 2060 pour chaque ville prise individuellement (figure 5-3). Jusqu'en 2040, les différences entre les villes sont déjà très importantes: pour la moitié des villes, la dette liée à la démographie augmente d'environ +10% à +50% des recettes. La hausse maximale jusqu'en 2040 sera même de +100%. Et pour 2060, des différences beaucoup plus importantes apparaîtront entre les villes. D'ici 2060, la moitié d'entre elles afficheront une dette dépendante de la démographie entre +40% et +190% des recettes. L'augmentation maximale de la dette en 2060 sera de +500% des recettes. Mais il y a aussi quelques villes où la charge des dépenses et le taux d'endettement vont baisser en raison d'une diminution du rapport de dépendance des jeunes et/ou des personnes âgées. Ces grands écarts ne s'expliquent pas uniquement par les évolutions différentes du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées, mais aussi par la répartition du financement des prestations de soins et des prestations complémentaires de l'AVS entre le canton et les communes.

Le défaut de financement montre une nécessité d'agir

Le défaut de financement permet de déterminer quelles mesures doivent être prises pour faire face à une telle augmentation des taux d'endettement (figure 5-2). Pour stabiliser le taux d'endettement jusqu'en 2060, il faudrait, par exemple, que les petites villes de moins de 10'000 habitantes et habitants augmentent leurs recettes de 4,6% par année ou diminuent leurs dépenses dans la même proportion. Dans les grandes villes, qui connaissent une augmentation du rapport de dépendance des jeunes et des personnes âgées inférieure à la moyenne, l'ajustement nécessaire des dépenses ou des recettes serait moindre: 1,8% par année.

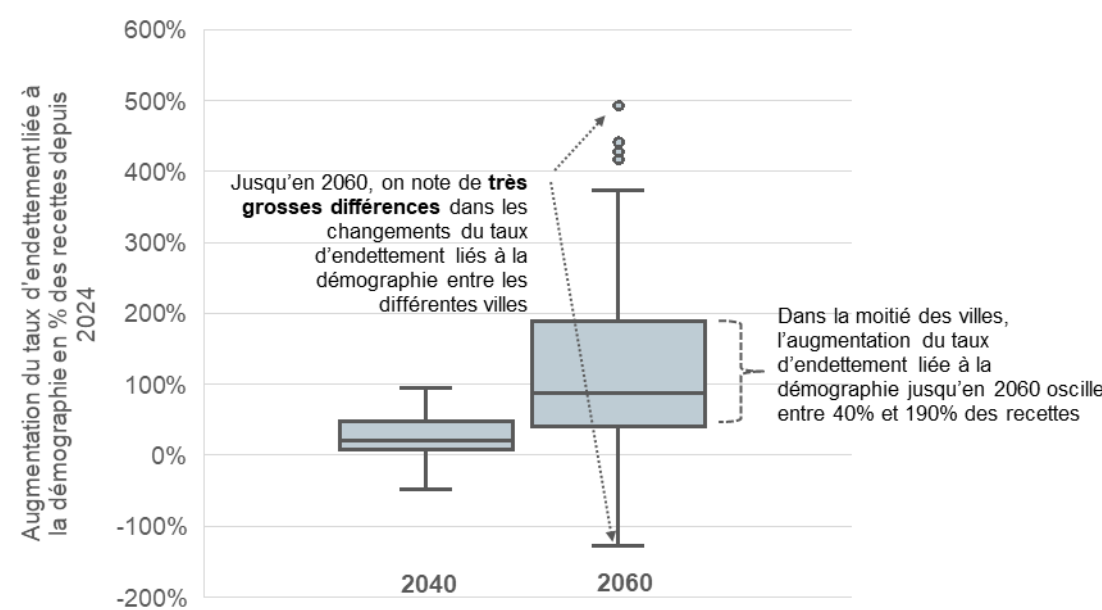
Figure 5-2: À gauche: évolution des dettes liées à la démographie en pourcent des recettes (taux d'endettement) pour les années 2040 et 2060, en comparaison avec 2024. À droite: défaut de financement en 2024, résultant de la hausse des dépenses liées à la démographie

		Milliers d'habitantes et habitants 2024	Augmentation du taux d'endettement en %		Déficit budgétaire 2024	
			Δ40-24	Δ60-24	2040	2060
Les 133 villes		3'808	17%	93%	1,0%	2,3%

Population	Nombre de villes	Milliers d'habitantes et habitants 2024	Augmentation du taux d'endettement en %		Déficit budgétaire 2024	
			Δ40-24	Δ60-24	2040	2060
< 10'000	10	67	45%	208%	2,4%	4,6%
10'000-14'999	42	513	30%	124%	1,8%	3,1%
15'000-19'999	29	503	18%	90%	1,1%	2,2%
20'000-49'999	42	1'224	16%	91%	0,9%	2,3%
50'000-99'999	4	283	32%	171%	1,8%	4,2%
>=100'000	6	1'217	12%	75%	0,7%	1,8%

Région linguistique	Nombre de villes	Milliers d'habitantes et habitants 2024	Augmentation du taux d'endettement en %		Déficit budgétaire 2024	
			Δ40-24	Δ60-24	2040	2060
Français	36	1'051	9%	50%	1,0%	2,4%
Allemand	93	2'625	18%	96%	0,5%	1,2%
Italien	4	132	68%	429%	3,6%	9,5%

Figure 5-3: Il existe de très grandes différences entre les 133 villes en ce qui concerne l'évolution liée à la démographie du taux d'endettement pour les années 2040 et 2060 par rapport à 2024



6 Conclusions

L'évolution démographique n'est qu'un défi parmi d'autres pour les finances des villes

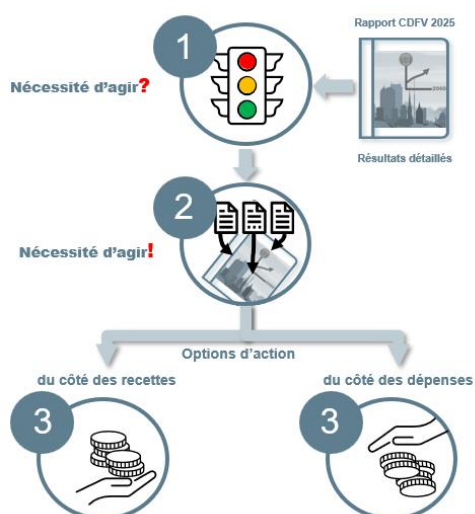
L'évolution démographique n'est qu'un des facteurs qui vont placer les finances de nombreuses villes face à de grands défis. À court et à moyen terme, les efforts d'économies au niveau fédéral, avec le Programme d'allégement budgétaire 2027 ainsi que le desenchèvement des tâches qui est programmé⁸ pèseront finalement aussi sur les budgets municipaux – même si l'ampleur de ces charges n'est pas encore claire pour le moment. Et en plus de l'évolution démographique, il y a encore un autre facteur, dont l'impact sur les finances des villes ne se précise que petit à petit: les mesures pour la protection du climat et pour la gestion du changement climatique, respectivement les adaptations nécessaires aux effets du changement climatique.

L'évolution démographique pèse sur les finances de nombreuses villes, mais pas de toutes

La présente étude montre que la gestion des tâches liées au vieillissement démographique représente pour la plupart des villes une grosse charge financière, mais pas pour toutes. Jusqu'en 2040, il faudra compter avec une hausse sensible des dépenses de formation dans de nombreuses villes et de 2040 à 2060, ce sont les dépenses pour les soins de longue durée qui vont charger les finances municipales. Ceci ne vaut toutefois que pour les villes dans les cantons dans lesquels elles doivent contribuer au financement résiduel des soins.

Identifier les mesures à prendre à plus long terme

Figure 6-1: Identifier les besoins d'action et explorer les options à plus long terme



Que faire? Il s'agit d'abord d'identifier les mesures à prendre à l'avenir, qui ne se manifestent généralement qu'à plus long terme. La présente étude permet aux villes de procéder à une première évaluation des défis financiers à long terme auxquels elles devront faire face, et qui sont liés à la démographie - figure 6-1.

1 Pour les villes qui enregistrent une forte augmentation du rapport de dépendance des jeunes et/ou des personnes âgées, il est recommandé de vérifier et de compléter l'évolution estimée de manière indicative dans l'étude avec leurs évolutions contextuelles spécifiques, par exemple en termes de restrictions géographiques et d'adaptations dans le domaine de l'aménagement du territoire. Il faut également tenir compte du fait qu'en raison de

⁸ Voir également <https://www.efd.admin.ch/fr/nsb?id=104347> (Lancement du projet «Désenchevêtrement 27», DFF 28.02.2025, consulté pour la dernière fois le 21.07.2025)

répartitions différentes des tâches entre cantons et villes, les finances des 133 villes sont affectées différemment par l'évolution démographique. D'autre part, il convient également de prendre en considération la péréquation financière avec les cantons, qui peut réduire l'influence du changement démographique sur les finances de telle ou telle ville. L'évaluation fondée des évolutions estimées dans l'étude, qui tient compte des conditions cadres spécifiques à chaque ville permet à ces dernières d'estimer de manière fondée les mesures à prendre à long terme. 2

Explorer les options d'action

Fondamentalement, il existe deux options, qui ne s'excluent pas l'une de l'autre. 3 Réduire les dépenses et / ou augmenter les recettes. L'avantage d'identifier assez tôt un besoin d'action qui n'apparaîtra qu'à plus long terme est que cela laisse bien plus d'options pour agir, tant du côté des dépenses que de celui des recettes. Les mesures structurelles n'ont souvent d'effet qu'à plus long terme. Il faut donc les mettre en œuvre dès aujourd'hui. Il peut s'agir de mesures structurelles, qui permettront de contenir la dynamique des coûts des dépenses liées à la démographie, comme la promotion des communautés d'habitation avec soins (pour alléger la charge des coûteux établissements de soins stationnaires), la promotion de la construction de logements adaptés aux personnes âgées (pour maintenir l'autonomie des aîné·e·s) ou le renforcement de la coopération intercommunale (pour exploiter les synergies). Les mesures précoces de maîtrise des coûts sont particulièrement importantes pour les soins de longue durée, car ils nécessitent beaucoup de personnel, ce qui rend le renchérissement des prestations de soins nettement supérieur au renchérissement général. Du côté des recettes également, des mesures efficaces à long terme peuvent s'avérer judicieuses dans le sens d'une politique financière durable: par exemple un fonds de prévoyance générationnel (pour atténuer des charges qui vont fortement augmenter à l'avenir). Comme chaque ville est touchée de manière très différente par l'évolution démographique, chacune doit aussi trouver sa propre voie vers une politique financière durable – ceci avant tout pour éviter un endettement excessif. Une dette élevée, ce sont des intérêts à payer de plus en plus lourds, qui réduisent la marge de manœuvre financière des villes et pèsent sur les générations futures.

7 Bibliographie

OFS (2020)

Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2020-2050.

OFS (2025)

Scénarios de l'évolution de la population de la Suisse et des cantons 2025-2055.

DFF (2024)

Perspectives à long terme des finances en Suisse. Vieillissement et objectif zéro net.

AFF, Statistique financière nationale, à télécharger sous

https://www.data.finance.admin.ch/superset/dashboard/statistique_financiere_nationale/