

22.043 Initiative populaire « Mieux vivre à la retraite (initiative pour une 13^e rente AVS) »

Conséquences du renchérissement et de l'évolution des primes d'assurance-maladie sur le pouvoir d'achat des retraités et conséquences d'une baisse du pouvoir d'achat sur le PIB, l'emploi et les recettes fiscales

1. Mandat

La commission a chargé l'administration de présenter un rapport exposant les conséquences de la hausse des prix en 2022, de la hausse des prix prévue en 2023 et 2024 et des hausses de primes d'assurance-maladie prévues en 2023 et 2024 sur le pouvoir d'achat des retraités. Le rapport doit en outre contenir une estimation des conséquences possibles de cette baisse attendue du pouvoir d'achat sur l'évolution du PIB, de l'emploi et des recettes fiscales de la Confédération et des cantons.

2. Considérations préliminaires

2.1 Indice des prix à la consommation

L'évolution des prix se mesure à l'aide de l'indice suisse des prix à la consommation (IPC). L'IPC mesure l'évolution moyenne des prix des biens et services représentatifs qui sont consommés par l'ensemble des ménages privés en Suisse. Comme l'a précisé le Conseil fédéral dans sa réponse du 14 février 2018 à la [motion](#) Bendahan (17.4238 « Mesure du pouvoir d'achat des ménages »), toutes les dépenses de consommation sont prises en considération et la notion de consommation est clairement délimitée : les dépenses obligatoires telles les impôts, assurances sociales ou primes d'assurance-maladie obligatoire sont exclues de l'IPC, conformément à une pratique internationale bien établie.

Le fait que des dépenses importantes telles que les primes d'assurance-maladie obligatoire sont exclues de l'IPC justifie cependant de les prendre en considération à côté de l'inflation pour estimer l'évolution du pouvoir d'achat des ménages ces prochaines années (en tenant compte de la part des primes d'assurance-maladie dans le revenu des ménages, voir ci-dessous ch. 2.3).

2.2 Limites de l'IPC pour évaluer l'évolution du pouvoir d'achat des différents types de ménages

Les résultats de l'IPC ne reflètent pas l'inflation subie par un type de ménage en particulier mais par l'ensemble des ménages privés résidant en Suisse. Or les ménages ont des profils de dépenses de consommation différents selon leur niveau de revenu et leur appartenance socioéconomique. Par exemple, la part des biens de première nécessité est plus importante dans la consommation des ménages ne disposant que de faibles revenus, et un ménage de retraités consommera différemment, à revenu égal, qu'un jeune couple avec des enfants. En considérant l'IPC et l'ensemble de la population dans l'analyse de l'évolution du pouvoir d'achat, on ne tient pas compte des situations très hétérogènes des différents ménages. À titre d'illustration, le calculateur de l'inflation pour différents types de ménage mis à disposition sur le site internet de l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹ montre que le taux d'inflation en rythme annuel mesuré en août 2022 par l'IPC était de 3,4 % pour les ménages de couples de

¹ Calculatrice du renchérissement de l'IPC (www.statistique.admin.ch > Trouver des statistiques > Prix > Prix à la consommation > Indexation)

plus de 65 ans, et de 2,9 % pour les ménages individuels de plus de 65 ans, contre 3,5 % pour l'ensemble de la population, soit des niveaux inférieurs d'inflation pour les ménages de retraités de respectivement 0,1 et 0,6 point de pourcentage.

2.3 Pouvoir d'achat

En économie, le pouvoir d'achat est la capacité d'achat en termes de biens et services marchands d'une quantité donnée de monnaie. Lorsque les prix des biens et services augmentent, cette capacité d'achat diminue, et inversement lorsque le niveau des prix baisse.

Pour un ménage, le pouvoir d'achat mesure sa capacité à acheter, en monnaie locale et dans son pays de résidence, des biens et services grâce à son revenu disponible. Le revenu disponible d'un ménage correspond à l'ensemble de ses revenus (revenus du travail sous la forme de salaires et d'honoraires, et revenus de la propriété sous la forme d'intérêts, de dividendes et de loyers perçus), augmentés des prestations sociales reçues et diminués des transferts tels qu'impôts, cotisations aux assurances sociales, primes d'assurance-maladie et primes pour d'autres assurances.

L'évolution du pouvoir d'achat d'un ménage dépend ainsi de la différence entre l'évolution des prix à la consommation et l'évolution du revenu disponible du ménage. Si la hausse du revenu disponible est supérieure à celle des prix, le pouvoir d'achat augmente. Par contre, dès lors que les prix augmentent plus rapidement que le revenu disponible, le pouvoir d'achat recule : dans cette situation, chaque ménage peut se procurer moins de biens et de services avec son revenu disponible.

L'inflation (variation de l'IPC) et l'évolution des primes de l'assurance-maladie (agissant sur le revenu disponible) sont ainsi deux des facteurs, parmi d'autres, qui influent sur le pouvoir d'achat.

2.4 Relation entre pouvoir d'achat et cycle économique

Le pouvoir d'achat dépend de l'inflation et du revenu disponible. Si ce dernier se réduit avec l'augmentation des primes d'assurance-maladie, il peut aussi augmenter par différents canaux. Les revenus de l'activité professionnelle (hausse des salaires et/ou hausse de la participation au marché du travail) et les revenus nominaux de la fortune (par exemple, hausse des rendements obligataires, adaptation des loyers) peuvent augmenter dans un contexte d'inflation.

En cas d'inflation et de risque de perte de pouvoir d'achat, on peut donc s'attendre à une augmentation de la participation au marché du travail, notamment parmi les plus jeunes retraités, souvent encore actifs partiellement (voir ch. 3.3). Ils peuvent ainsi augmenter leur revenu disponible, avec un effet positif autant sur leur pouvoir d'achat que sur l'économie suisse.

Un autre point à considérer dans la relation entre pouvoir d'achat et cycle économique porte sur les déterminants des dépenses effectives de consommation des ménages. Les flux de consommation des ménages privés qui déterminent l'évolution économique en Suisse ne dépendent pas que des revenus disponibles mesurés pour une année donnée, mais aussi d'une réduction des revenus consacrés à l'épargne, de l'utilisation de la fortune existante (désépargne), voire de l'endettement des ménages pour soutenir leur consommation courante. Cela permet de lisser la consommation des ménages sur plusieurs années et contribue à stabiliser l'économie, en neutralisant les effets économiques des variations annuelles du pouvoir d'achat tel que défini ci-dessus.

2.5 Risque de spirale inflationniste

Si le renchérissement se concentre en particulier sur certains biens (par exemple le secteur énergétique, ou alimentaire, en raison de pénuries passagères), les ménages peuvent aussi adapter leur consommation en fonction des changements relatifs de prix entre les produits de consommation, avec des conséquences plus ou moins marquées selon les branches économiques concernées.

Tant que le renchérissement reste cloisonné à certains produits (en général des produits importés, davantage soumis à des fluctuations de prix) et ne se généralise pas à l'ensemble de l'économie en raison d'une politique monétaire trop expansive, le risque d'entrer dans une spirale inflationniste (lorsque le

renchérissement de tous les biens et services conduit à des hausses de salaires compensatoires, qui renchérisse à nouveau les prix des biens via les coûts du travail plus élevés, et ainsi de suite) est modéré et l'impact de la baisse du pouvoir d'achat sur le cycle économique reste plutôt faible et temporaire. On peut en effet s'attendre à un retour aux anciens prix une fois la ou les pénuries de bien résorbées. À l'inverse, l'apparition d'une véritable spirale inflationniste peut avoir de fortes conséquences économiques, nécessitant des mesures de politiques monétaire et budgétaire pouvant provoquer d'importantes perturbations économiques jusqu'au retour d'une situation normale en termes de croissance économique.

Actuellement, la Suisse ne se situe pas dans une telle spirale inflationniste, même si le renchérissement des produits énergétiques se répercute sur les prix de très nombreux autres biens de consommation et que cette tendance pourrait encore s'accroître ces prochains mois. Le risque de spirale inflationniste ne doit pas pour autant être négligé. La politique monétaire a un important rôle à jouer dans ce contexte. La Banque nationale suisse (BNS) a relevé au 23 septembre 2022 son taux directeur pour le porter à 0,5 % afin d'entraver la propagation du renchérissement à d'autres biens et services encore relativement épargnés par la hausse des prix. D'autres relèvements ne sont pas exclus.

3. Évolution du revenu disponible des retraités

Comme indiqué ci-dessus (voir ch. 2.4), l'évolution du pouvoir d'achat d'un ménage dépend de la différence entre l'évolution des prix et l'évolution du revenu disponible. Dans ce qui suit, il s'agit de considérer l'évolution du revenu disponible des rentiers.

3.1 Adaptation des rentes AVS au renchérissement

Le Conseil fédéral adapte les rentes ordinaires AVS/AI, en règle générale tous les deux ans pour le début d'une année civile, à l'évolution des salaires et des prix, en fixant à nouveau l'indice des rentes. L'indice des rentes est le résultat de la moyenne arithmétique entre l'indice des prix et l'indice des salaires. Chaque composante est pondérée à 50 %. Cette méthode offre une bonne protection aux bénéficiaires de rente contre l'inflation, tout en leur permettant de profiter en partie de l'évolution générale des salaires des actifs.

Au cours de la dernière décennie, la faible inflation a eu pour effet d'amortir l'augmentation des rentes. Grâce à une évolution des salaires supérieure à l'inflation, couplée à la règle de l'arrondissement à 5 francs, les rentes ont parfois été adaptées plus que le renchérissement, reflétant une surestimation de 5 francs en 2009, 2011 et 2015 et de 10 francs en 2013. En 2017 et 2018, le montant de la rente est resté le même, dans un contexte où l'évolution des salaires a été inférieure à l'inflation. Au total, entre 2000 et 2021, le montant de la rente AVS a augmenté de 19 %, alors que l'inflation n'a été que de 8 % sur la même période. Le mécanisme de l'indice mixte a pour conséquence que les rentes ont augmenté plus que le renchérissement durant cette période, mais moins que les salaires.

Dans la période actuelle de hausse rapide de l'inflation, la tendance devrait temporairement s'inverser. En 2022, l'évolution annuelle des salaires (estimée à 2,0 %) devrait être moins élevée que celle des prix (estimée à 3,0 %). Dans une telle situation, l'adaptation de la rente AVS selon l'indice mixte signifie que le montant de la rente augmentera moins que le renchérissement, mais plus que les salaires. Le renchérissement sera ainsi partiellement compensé, mais pas totalement comme ces dernières années et décennies².

En même temps que les rentes AVS/AI, le Conseil fédéral peut également adapter le montant des dépenses reconnues, des revenus déterminants et des frais de maladie et d'invalidité dans les prestations complémentaires (art. 19 de la loi sur les prestations complémentaires [LPC ; RS 831.30]). Par le passé, il a régulièrement adapté les besoins vitaux généraux en même temps que les rentes. Dans le cadre de la réforme des prestations complémentaires, il a augmenté les montants maximaux pour le loyer ainsi

² Trois motions encore en suspens demandent la pleine compensation du renchérissement pour les rentes AVS (22.3792 Le Groupe du Centre, 22.3803 Bischof et 22.3799 Rechsteiner).

que le forfait pour les frais accessoires et de chauffage pour l'année 2021. Le Conseil fédéral examine actuellement, dans le cadre de l'adaptation des rentes l'augmentation des loyers maximaux, y compris le supplément pour fauteuil roulant au 1^{er} janvier 2023.

3.2 Réduction individuelle des primes d'assurance-maladie

Les assureurs-maladie fixent les primes de manière uniforme, par tête et indépendamment du revenu, en fonction de la catégorie d'âge (enfants, jeunes adultes et adultes), de la région, du modèle d'assurance choisi et de la franchise choisie. Les cantons accordent une réduction de primes aux assurés de condition économique modeste. À cet effet, la Confédération leur octroie des subsides correspondant à 7,5 % des coûts bruts de l'assurance obligatoire des soins (art. 65 et 66 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, LAMal ; RS 832.10). Lorsque les coûts et, partant, les primes augmentent, la Confédération verse un montant plus élevé.

Les cantons ont de vastes compétences pour régler la réduction individuelle des primes (RIP) pour leur population assurée. Les conditions d'obtention des RIP, leur montant et leur mode de versement varient par conséquent en fonction du canton de résidence. Huit cantons appliquent un modèle linéaire, dans lequel les assurés supportent, en fonction de leur revenu, une part de leur prime d'assurance-maladie. Dans ce modèle, la RIP correspond à la différence entre cette quote-part de la prime et une prime de référence. Huit cantons appliquent un modèle échelonné, dans lequel la RIP correspond à un montant fixe par niveau de revenu. Huit autres cantons utilisent un modèle combiné, dans lequel la quote-part de la prime varie en fonction du niveau de revenu. Deux cantons utilisent des fonctions mathématiques pour calculer le montant de la RIP entre une limite minimale et une limite maximale³.

Une augmentation des primes d'assurance-maladie entraîne également une augmentation des RIP. Pour les retraités qui touchent l'aide sociale ou des PC (comme pour les autres bénéficiaires de l'aide sociale ou de PC en général), la RIP prend en charge l'ensemble des dépenses liées aux primes, de sorte que la prime nette ne change pas. L'augmentation des RIP pour les retraités qui y ont droit mais qui ne perçoivent ni aide sociale ni PC est, à l'inverse, difficile à estimer. Elle dépend de la manière dont les cantons adaptent leur système de RIP à l'augmentation des primes d'assurance-maladie. Dans les cantons qui appliquent le modèle linéaire, la RIP compense la hausse des primes d'assurance-maladie, et les primes nettes n'augmentent donc pas par rapport au revenu. Cela n'est toutefois vrai que si le pourcentage de la quote-part n'est pas modifié et que la prime de référence est adaptée à l'augmentation générale des primes d'assurance-maladie. Dans les cantons qui appliquent le modèle échelonné, les niveaux de revenu et le montant des RIP versées pour chaque niveau de revenu sont périodiquement adaptés. Ces adaptations tiendront compte, au moins en partie, de la hausse des primes d'assurance-maladie.

3.3 Revenu et patrimoine des retraités

Il existe de grandes différences en ce qui concerne le revenu et le patrimoine des retraités. Ce type de ménage ne peut donc pas être traité de manière uniforme.

Une exploitation de la base de données WiSiEr (Situation économique des personnes en âge d'activité et à l'âge de la retraite) mise à disposition par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) permet de répartir les ménages de retraités en plusieurs catégories en fonction de leurs ressources financières, selon des méthodes et des seuils en usage au niveau international.

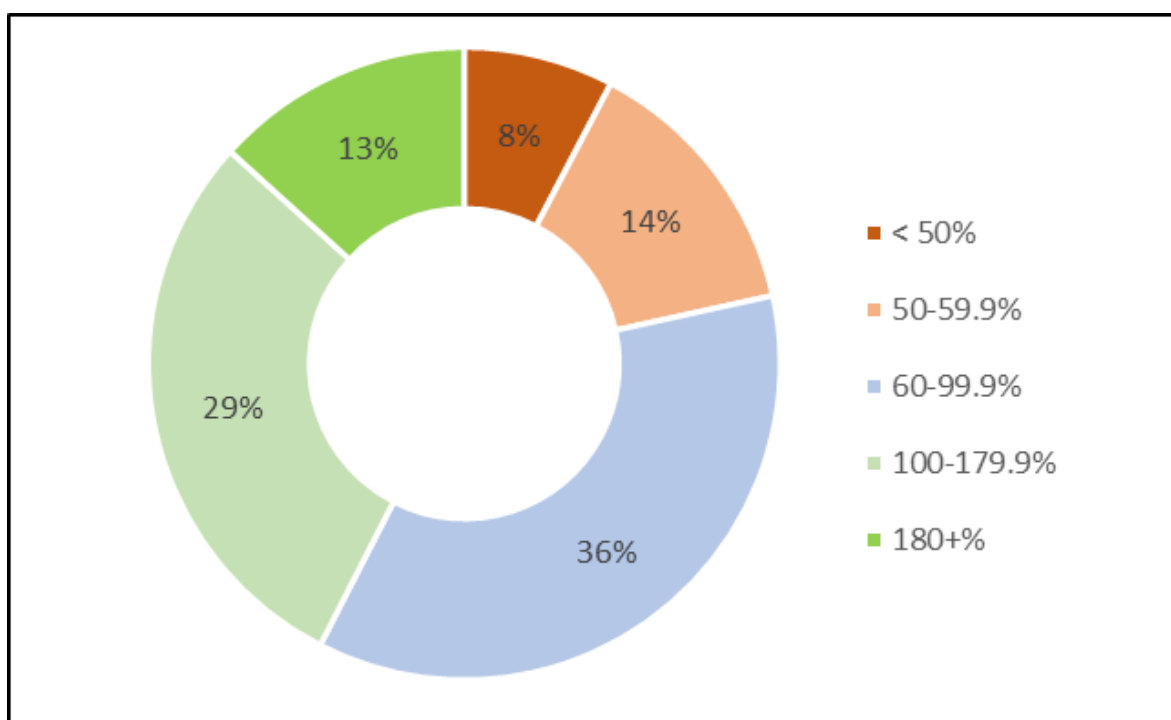
Pour comparer la situation économique de ménages pouvant être constitués d'une ou de plusieurs personnes, leurs revenus sont divisés par un coefficient reflétant le nombre de personnes vivant dans le ménage. On parle alors de revenu équivalent. On peut ensuite répartir les ménages en fonction de leur

³ Ecoplan : Wirksamkeit der Prämienverbilligung - Monitoring 2020, Mai 2022 (www.ofsp.admin.ch > Assurances > Assurance-maladie > Assurés domiciliés en Suisse > Réduction des primes > Monitoring de la réduction des primes)

revenu équivalent, en prenant pour référence le revenu équivalent médian de l'ensemble de la population⁴. Il en résulte ainsi une répartition des ménages en cinq catégories de revenus : les ménages dont les ressources financières sont inférieures à 50 % du revenu équivalent médian (très faibles ressources financières), entre 50 % et moins de 60 % du revenu équivalent médian (faibles ressources financières), entre 60 % et moins de 100 % du revenu équivalent médian (situation financière médiane inférieure), entre 100% et moins de 180 % du revenu équivalent médian (situation financière médiane supérieure) et égales ou supérieures à 180 % du revenu équivalent médian (ressources financières élevées).

La figure 1 présente la répartition des ménages de retraités dans ces différentes catégories de revenus⁵.

Figure 1 : Répartition en pourcent des ménages de retraités selon leur situation financière exprimée en pourcent du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population



Source : OFAS, base de données WiSiER, année 2015, exploitation spéciale septembre 2022. Aide à la lecture : 36 % des ménages de retraités disposent d'un revenu équivalent se situant entre 60 et 99,9 % du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population.

On constate dans la figure 1 que 8 % des ménages de retraités ont de très faibles ressources financières et que 14 % ont de faibles ressources financières. Ensemble, ce sont donc 22 % des ménages de retraités qui peuvent être considérés comme vivant dans une situation financière les exposant particulièrement au risque de précarité.

Deux tiers des ménages de retraités disposent de ressources financières dites médianes (ressources financières entre 60 % et 180 % du revenu équivalent médian). La grosse moitié de cette catégorie intermédiaire (soit 36 % de l'ensemble des ménages de retraités) dispose de ressources financières se

⁴ Le revenu équivalent médian de l'ensemble de la population est celui qui divise exactement le nombre total de ménages en deux : une moitié dispose d'un revenu inférieur au revenu équivalent médian de l'ensemble de la population, l'autre moitié d'un revenu supérieur à celui-ci.

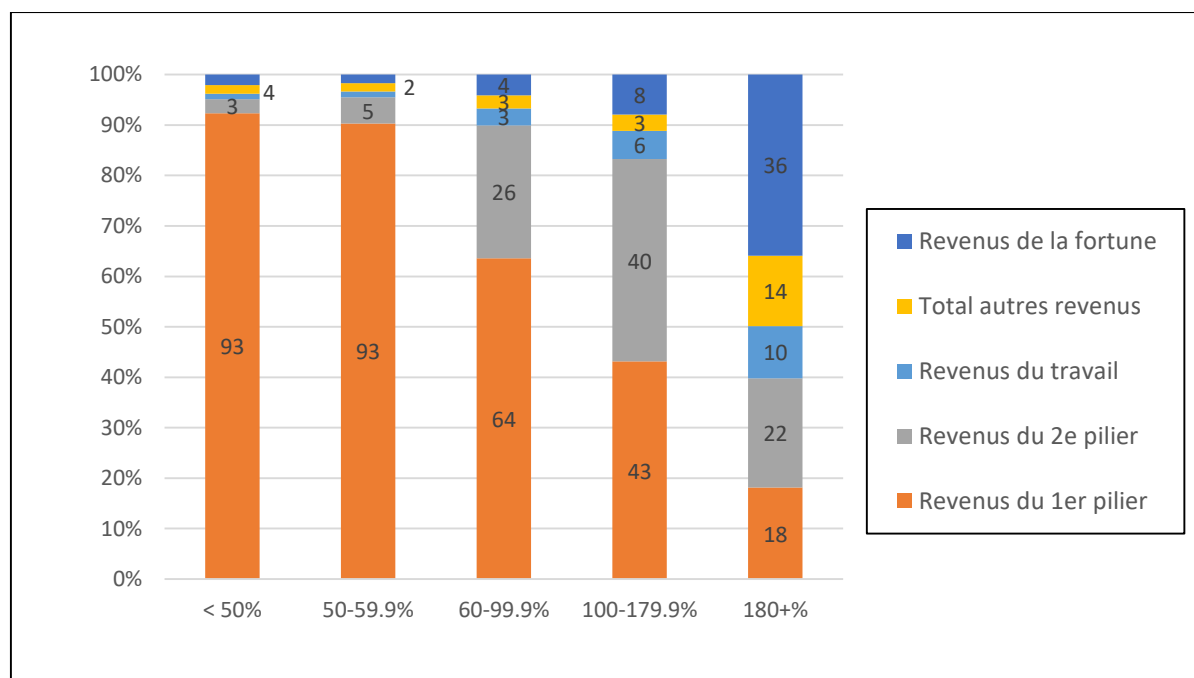
⁵ Le revenu équivalent médian de l'ensemble de la population tiré de la base de données WiSiER se montait en 2015 à 63 470 francs. Depuis, ce montant a évidemment évolué, on part ici de l'hypothèse que la structure des revenus et la répartition des ménages autour du revenu équivalent médian restent valables pour apprécier la situation actuelle.

situant au-dessous du revenu équivalent médian et vit donc dans une situation financière plutôt modeste, sans être précaire. La partie supérieure de cette catégorie médiane (29 % de l'ensemble des ménages de retraités) est financièrement assez bien lotie et donc plus à même à faire face aux aléas économiques.

Finalement, on constate que 13 % des ménages de retraités bénéficient de ressources financières élevées (égales ou supérieures à 180 % du revenu équivalent médian).

Un moyen pour évaluer l'exposition de ces groupes de ménages aux conséquences de l'inflation et de la hausse des primes de l'assurance-maladie sur leur pouvoir d'achat au sens le plus large (tenant compte aussi de leur fortune, voir ch. 2.4), consiste à prendre en considération dans un premier temps les différentes sources de leurs revenus. La figure 2 présente la part en pourcent des différentes sources de revenus des ménages de retraités en fonction de leur catégorie de revenus.

Figure 2 : Contribution en pourcent des différentes sources de revenus des ménages de retraités répartis selon leur situation financière exprimée en pourcent du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population



Note : Les prestations versées par le 3^e pilier figurent dans la catégorie Total autres revenus. Ces prestations ponctuelles se montent, en moyenne pour toutes les catégories d'âge des retraités, à 0,4 % des revenus pour les ménages de retraités avec les plus faibles revenus, et progressent jusqu'à 1 % des revenus pour les ménages aux revenus les plus élevés. Les prestations du 3^e pilier sont comptabilisées comme revenus l'année du versement seulement, mais elles peuvent influencer durablement le niveau de la fortune.

Source : OFAS, base de données WiSiER, année 2015, exploitation spéciale septembre 2022. Aide à la lecture : pour les ménages de retraités dont le revenu équivalent se situe entre 60 et 99,9 % du revenu équivalent médian de l'ensemble de la population, les revenus du 1^{er} pilier constituent 64 % de leurs revenus totaux.

Ces données permettent les constatations suivantes :

- **Ménages de retraités avec de très faibles et de faibles ressources financières.** Ces deux catégories de ménages (22 % des ménages de retraités), considérés comme vivant dans une situation financière précaire, tirent leurs revenus presque entièrement du 1^{er} pilier (rente AVS, prestations complémentaires, allocations pour impotents). Seule une très petite partie de leurs revenus est couverte par des rentes du 2^e pilier ou d'autres revenus.

- **Ménages de retraités avec des ressources financières médianes inférieures.** Cette catégorie intermédiaire, vivant dans une situation financière que l'on peut qualifier de modeste (un tiers des ménages de retraités) tire ses revenus à 64 % des rentes AVS, 26 % des rentes du 2^e pilier et 10 % d'autres sources de revenus. En 2015, la fortune nette médiane de ce groupe de ménages se montait à quelque 170 000 francs selon la base de données WiSiER.
- **Ménages de retraités avec des ressources financières médianes supérieures ou élevées.** Les ménages de retraités de ces deux catégories (42 % de l'ensemble des ménages de retraités) bénéficient d'une situation financière solide. Ils sont nettement moins dépendants des rentes des 1^{er} et 2^e piliers. Ils tirent une partie non négligeable de leurs ressources d'une activité professionnelle (entre 6 et 10 %) et de leur fortune (de 8 % pour la catégorie médiane supérieure à 36 % pour les ménages de retraités les plus aisés), ce qui signifie du même coup qu'ils disposent d'une fortune relativement importante (la fortune nette médiane de ces deux groupes se montait en 2015 respectivement à quelque 440 000 francs et 1 440 000 francs selon la base de données WiSiER).

Dans la suite du rapport, on se référera à ces trois groupes pour examiner l'impact de l'inflation et de la hausse des primes d'assurance-maladie sur l'évolution des dépenses de consommation des ménages de retraités jusqu'en 2024 et sur les conséquences économiques pouvant en découler.

4. Prévisions concernant le renchérissement et les primes d'assurance-maladie

Le taux d'inflation calculé mensuellement par l'OFS s'est monté à 3,5 % en rythme annuel en août 2022. Soit un niveau légèrement supérieur à celui mesuré en juin et en juillet 2022 (3,4 %). Le tableau 1 indique les prévisions pour les années 2022 à 2024. Selon les dernières prévisions du Groupe d'experts des prévisions conjoncturelles de la Confédération du 20 septembre 2022, le taux d'inflation devrait se monter à 3,0 % en 2022 et redescendre à 2,3 % en 2023. Pour l'année 2024, les données cadre pour la planification financière du Département fédéral des finances (DFF) table sur un taux d'inflation de 0,8 %. Ces valeurs sont proches de celles publiées par les principaux instituts économiques, qui prédisent aussi une nette réduction de l'inflation en 2024, notamment en raison d'un resserrement de la politique monétaire ces prochains mois. Selon ces prévisions, l'inflation annuelle devrait donc avoir atteint son pic en 2022, avec le niveau mensuel des prix atteignant son apogée pendant l'hiver 2022/2023.

Tableau 1 : Prévisions de l'inflation (IPC) pour les années 2022 à 2024, variation annuelle en pourcent

Institution	Date de publication	2022	2023	2024
Groupe d'experts de la Confédération et données cadre pour la planification financière du DFF	20.09.2022	3,0	2,3	0,8
BAK Economics	15.09.2022	2,8	2,2	0,7
KOF ETH	05.10.2022	3,0	2,2	0,8

Source : Données réunies par l'OFAS

Pour les adultes (26 ans et plus), les primes d'assurance-maladie ont baissé de 0,3 % en 2022. Elles augmenteront de 6,6 % en 2023. L'OFSP ne fait pas d'estimation à plus d'une année. Pour l'année 2024, nous utilisons dans le cadre de ce rapport la variation annuelle moyenne de la prime pour les adultes (26 ans et plus) depuis 1997, telle qu'elle figure dans la statistique de l'assurance-maladie obligatoire. Cette hausse moyenne se monte à 3,5 %⁶. Il s'agit chaque fois de la moyenne nationale. Il existe des différences selon les cantons.

⁶ Statistique de l'assurance-maladie obligatoire. Edition 2020, Publication : 9/2022, OFSP, Tableau T 8.08.

Le tableau 2 résume les estimations de la hausse de l'inflation mesurée par l'indice des prix à la consommation (IPC) et de l'évolution moyenne des primes de l'assurance-maladie pour les années 2022 à 2024.

Tableau 2 : Estimation de l'inflation (IPC) et de la variation des primes tarifaires moyennes de l'assurance-maladie des adultes (26 ans et plus) pour les années 2022 à 2024, en pourcent

	2022	2023	2024
IPC	3,0	2,3	0,8
Primes AMal	- 0,3	6,6	[3,5]

Source : IPC: prévisions du Groupe d'experts de la Confédération et données cadre pour la planification financière du DFF du 20 septembre 2022 ; Primes AMal 2022 et 2023 : données officielles de l'OFSP ; Primes AMal 2024 : variation annuelle moyenne 1997-2020 selon STAT AM OFSP, Tableau T 8.08.

5. Conséquences de l'inflation et de l'évolution des primes d'assurance-maladie sur le pouvoir d'achat des retraités

Comme les rentes AVS sont régulièrement adaptées à l'évolution des salaires et des prix, le pouvoir d'achat des rentes AVS est maintenu sur une longue période, et peut même évoluer positivement si les salaires augmentent plus fortement que les prix. C'était généralement le cas au cours des dernières décennies. Il en va de même pour les revenus déterminants pour les prestations complémentaires, qui sont adaptés dans la même mesure que les rentes. Le système de réduction individuelle des primes d'assurance-maladie permet en outre de compenser entièrement ou partiellement la hausse des primes pour les ménages à faible revenu (cf. ch. 3.2).

Effets sur les ménages de retraités en situation financière précaire. Le pouvoir d'achat de ces ménages ne varie en principe pas ou peu grâce à l'indexation régulière des prestations du 1^{er} pilier et à l'adaptation des subventions individuelles aux primes d'assurance-maladie. Malgré l'inflation actuelle et la hausse des primes d'assurance-maladie, les retraités à bas revenus qui, en plus de leur rente AVS, perçoivent éventuellement des prestations complémentaires et bénéficient de réductions de primes ne sont donc guère touchés, ou seulement temporairement jusqu'à la prochaine adaptation de leurs ressources permettant de combler entièrement le renchérissement. Parce que le renchérissement n'est pas le même pour tous les biens (voir ch. 2.2), l'IPC peut cependant légèrement sous-estimer la compensation de l'inflation affectant le groupe de ménages avec de faibles ou très faibles ressources financières : actuellement, le prix des biens de consommation courante (alimentation, énergie) augmente davantage que les biens de consommation durables, lesquels ont une part inférieure à la moyenne dans la consommation de ce groupe.

Effets sur les ménages de retraités en situation financière modeste. Les ménages à revenu moyen qui ne perçoivent en principe pas de prestations complémentaires, sont particulièrement exposés à une réduction de leur pouvoir d'achat en cas d'inflation et de hausse des primes d'assurance-maladie. Certes, les prestations du 1^{er} pilier sont adaptées au renchérissement et à l'évolution des salaires et elles représentent tout de même encore 64 % du revenu de ce groupe. Par contre, les rentes de vieillesse du 2^e pilier (26 % de leurs revenus) ne sont pas obligatoirement adaptées au renchérissement. Une telle adaptation est laissée à l'appréciation des différentes caisses de pension dans les limites de leurs possibilités financières (art. 36 de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité [LPP ; RS 831.40]). Ces ménages ne bénéficient que partiellement de réductions de primes (cela dépend des réglementations cantonales, voir ch. 3.2). La part des revenus du travail (quelque 3 %) n'offre pas de véritables perspectives à des contributions positives au pouvoir d'achat des ménages de ce groupe (en cas de hausse nominale des salaires). Quant aux faibles revenus de la fortune

et des autres revenus (ensemble moins de 10 %), ils indiquent une faible marge de manœuvre pour lisser la consommation par des rendements nominaux de la fortune plus élevés grâce à l'inflation.

Ces ménages devraient donc subir une perte de pouvoir d'achat, qui est uniquement amortie par l'adaptation des rentes dans le 1^{er} pilier⁷. Le tableau 3 présente une estimation de cette perte de pouvoir d'achat, en fonction des prévisions d'inflation et de hausse des primes de l'assurance-maladie (cf. chap. 4, tableau 2) appliquées, avec d'autres hypothèses, sur la structure des revenus de ce groupe de ménages.

Tableau 3 : Estimation de la variation du pouvoir d'achat des ménages de retraités en situation financière modeste pour les années 2022 à 2024, en pourcent de leurs revenus

	2022	2023	2024
<i>Hypothèses de travail</i>			
Inflation	3.0	2.3	0.8
Var. primes AMal	-0.3	6.6	3.5
Var. nominale des salaires	2.0	2.5	1.4
Var. rente AVS min	0.0	2.5	0.0
Primes AMal en % revenus	10.0	10.0	10.0
<i>Effets sur le pouvoir d'achat par source de revenus</i>			
Revenus du 1er pilier (Var. rente AVS min - Inflation)	-3.0	0.2	-0.8
Revenus du 2e pilier (Inflation)	-3.0	-2.3	-0.8
Revenus du travail (Var. nominale des salaires - Inflation)	-1.0	0.2	0.6
Autres revenus et revenus de la fortune (neutre - sans effet)	0.0	0.0	0.0
Revenu disponible (Var. primes AMal x Primes AMal en % revenus)	0.0	-0.7	-0.4
<i>Structure des revenus des retraités</i>			
1er pilier en % des revenus	64	64	64
2e pilier en % des revenus	26	26	26
Travail en % des revenus	3	3	3
Total des autres revenus en % des revenus	7	7	7
Total (contrôle)	100	100	100
<i>Variation du pouvoir d'achat</i>			
Contribution du 1er pilier à la variation du pouvoir d'achat	-1.9	0.1	-0.5
Contribution du 2e pilier à la variation du pouvoir d'achat	-0.8	-0.6	-0.2
Contribution du travail à la variation du pouvoir d'achat	0.0	0.0	0.0
Contribution des autres revenus à la variation du pouvoir d'achat	0.0	0.0	0.0
Contribution des primes AMal à la variation du pouvoir d'achat	0.0	-0.7	-0.4
Variation totale du pouvoir d'achat	-2.7	-1.1	-1.1

Source : OFAS et OFSP, calculs OFAS

Il existe un décalage entre l'année du calcul de l'indexation des prestations du 1^{er} pilier et leur indexation effective au 1^{er} janvier de l'année suivante. La compensation du renchérissement constaté se fait ainsi une année plus tard. En l'absence d'indexation des rentes en 2022, le renchérissement enregistré en 2022 a ainsi érodé en plein le pouvoir d'achat des prestations du 1^{er} et du 2^e pilier, mais seulement partiellement les revenus du travail, qui ont bénéficié d'une hausse nominale de 2 %. On fait l'hypothèse que les autres revenus, notamment ceux de la fortune, évoluent au même rythme que l'inflation. Les

⁷ Si l'inflation fait perdre du pouvoir d'achat aux rentes LPP en cours, il faut cependant relever que techniquement, la promesse d'intérêts contenue dans le taux de conversion qui a déterminé le niveau de la rente tient compte d'anticipations inflationnistes.

ménages de retraités en situation financière modeste ont donc vu leur pouvoir d'achat, et partant leur capacité à consommer, se réduire de 2,7 % en 2022.

L'adaptation des rentes du 1^{er} pilier au 1^{er} janvier 2023 et la baisse attendue du taux d'inflation en 2023 permettront d'augmenter le pouvoir d'achat des prestations du 1^{er} pilier de 0,2 % en 2023. En raison de la forte hausse des primes d'assurance-maladie, il faut cependant s'attendre à une réduction du pouvoir d'achat des ménages de retraités de condition modeste de 1,1 % au total en 2023.

En 2024, malgré le net recul de l'inflation et l'hypothèse d'une hausse des primes d'assurance-maladie à hauteur de la variation annuelle moyenne 1997-2020, le pouvoir d'achat devrait se réduire à nouveau de 1,1 %, étant donné que les rentes du 1^{er} pilier ne devraient être indexées qu'à partir du 1^{er} janvier 2025.

Effets sur les ménages de retraités en situation financière solide. Les ménages à revenu élevé sont en principe touchés par le même renchérissement et la même augmentation des primes d'assurance-maladie que les ménages en situation financière modeste. Par rapport à ces derniers, ils disposent cependant d'une plus grande marge de manœuvre pour pouvoir continuer à couvrir entièrement leurs dépenses de consommation antérieures. Cela tient à la part plus importante des revenus qu'ils tirent notamment de leur fortune, mais aussi (pour les plus jeunes parmi eux) de leur activité professionnelle. Le pouvoir d'achat lié à ces deux types de ressources est moins sensible à l'inflation que les rentes fixes du 2^e pilier (voir ch. 2.4) et peut même être totalement compensé dans certaines situations (hausse des revenus du travail supérieure ou égale à la hausse des prix, rendement nominal du capital supérieur ou égal à l'inflation). Et comme cela a déjà été mentionné, la fortune importante accumulée par ces ménages leur permet de lisser leur consommation sur plusieurs années. La perte de pouvoir d'achat de ce groupe devrait donc pouvoir être compensée en grande partie par une augmentation des revenus de la fortune et de l'activité professionnelle (pour les jeunes retraités encore actifs) et par la désépargne (diminution de la fortune).

6. Conséquences d'une baisse du pouvoir d'achat des retraités sur le PIB, l'emploi et les recettes fiscales de la Confédération et des cantons

Le fait que le renchérissement et l'augmentation des primes d'assurance-maladie génèrent une perte de pouvoir d'achat ne dit rien sur leur impact sur l'économie. Pour pouvoir évaluer ces effets sur le PIB, l'emploi et les recettes fiscales, il faudrait disposer non seulement de données détaillées et fiables sur les budgets des ménages de retraités (recettes et dépenses) pour la période considérée (2022-2024), mais aussi d'un modèle macroéconomique suffisamment désagrégé pour traiter de manière robuste les comportements de consommation et d'activité professionnelle séparément pour les ménages de retraité et les autres ménages, tout en tenant compte des disparités structurelles (composition du ménage, niveau de revenus, fortune nette) dans les deux catégories. En l'absence de telles données et d'un modèle pour les traiter, il n'est pas possible de répondre aux questions posées.

Pour apporter des éléments de réponse à cette partie du mandat, on peut à nouveau faire appel aux différents groupes de retraités. Les résultats des analyses précédentes sont complétés par quelques réflexions complémentaires d'ordre économique.

Selon les analyses présentées au chap. 5, les ménages de retraités en situation financière précaire n'ont pas à subir de perte sensible de pouvoir d'achat de leur revenu, puisque l'adaptation des rentes AVS et des prestations complémentaires ainsi que la réduction des primes ont un effet compensatoire sur l'augmentation des prix et des primes. Ce groupe devrait donc consommer dans les mêmes proportions qu'auparavant, sans impact sur l'économie.

Il en va de même pour les ménages en situation financière solide : ils compensent la perte de pouvoir d'achat de leurs revenus fixes, en particulier de leurs rentes du 2^e pilier, par leurs revenus de la fortune, qui peuvent augmenter grâce au renchérissement, et puisent aussi dans leur fortune rapidement mobilisable en cas de besoin pour maintenir leur niveau de consommation. On peut éventuellement s'attendre à des reports de certains achats dans l'optique de futures baisses de prix, mais pour les retraités

aisés, les arbitrages intertemporels des décisions de consommation ne devraient pas être très marqués. Ces ménages ne devraient donc pas, ou très peu, réduire leur consommation.

Ce sont donc uniquement les ménages en situation financière modeste qui ont déjà dû et vont devoir encore réduire leur consommation suite aux effets de l'inflation et de la hausse des primes d'assurance-maladie sur leur situation financière. L'ampleur de cette réduction a été évaluée à 2,7 % de leurs revenus en 2022 et à 1,1 % en 2023 et 2024 (voir chap. 5).

Comme ces ménages modestes représentent un tiers des ménages de retraités, la consommation globale des ménages de retraités pourrait ainsi se contracter de 0,9 % en 2022 (2,7 / 3), et de l'ordre de 0,4 % en 2023 et 2024 (1,1 / 3).

Selon des estimations de spécialistes de la modélisation de l'économie suisse, les ménages de retraités devraient contribuer à la consommation globale à hauteur de 25 % environ. Cela signifie que l'estimation ci-dessus concernant la contraction de la consommation des ménages de retraités doit encore être divisée par quatre pour mesurer son impact sur le PIB. Très grossièrement, on peut donc estimer à une baisse d'un quart de point de PIB l'effet de la baisse de consommation des ménages de retraités en 2022 et à environ un dixième de point de PIB en 2023 et 2024.

Le Groupe d'experts de la Confédération prévoit d'ailleurs une augmentation annuelle de la consommation privée de 4,0 % en 2022 et de 1,4 % en 2023, des valeurs éloignées des résultats présentés au chap. 5 concernant la baisse du pouvoir d'achat des ménages de retraité.

Malgré les attentes d'une contraction de la consommation en 2023, les prévisions conjoncturelles prédisent une poursuite de la croissance économique en Suisse. Le taux de croissance du PIB devrait se monter à 2,0% en 2022, avec un ralentissement en 2023 (1,1 %). L'effet du renchérissement actuel sur les perspectives d'emploi en Suisse est relativement faible, le taux de chômage devrait rester à un faible niveau également en 2023.

Si les comportements de désépargne des ménages privés en Suisse, pour compenser la baisse du pouvoir d'achat, peuvent mener à une certaine réduction de l'épargne disponible au niveau national, cela ne devrait pas avoir d'impact sur le niveau des investissements en Suisse : la Suisse connaît traditionnellement un excédent d'épargne, qui est investi à l'étranger. Une réduction de l'épargne des ménages de retraités pour maintenir leur consommation contribuerait ainsi à soutenir la croissance en Suisse.

Comme cela a déjà été mentionné, on peut aussi s'attendre à ce que la participation au marché du travail des personnes âgées augmente, ce qui contribuerait non seulement à améliorer leur situation financière, mais aussi à soutenir la croissance économique.

Un autre élément à prendre en compte dans les prévisions conjoncturelles porte sur l'évolution du taux de change du franc suisse. Celui-ci s'est apprécié face à l'euro et s'est déprécié légèrement face au dollar en 2022. Selon l'évolution des taux de changes ces prochaines années, le renchérissement des biens et services importés pourrait être accéléré ou freiné en Suisse. Cela rend les prévisions économiques encore plus complexes et incertaines.

7. Synthèse

Les chocs externes affectant l'offre de produits alimentaires et d'énergie ont entraîné une hausse sensible des prix et un ralentissement économique au niveau mondial. La Suisse est confrontée actuellement à une hausse des prix de certains biens, mais ne se trouve pas actuellement dans une situation inflationniste qui verrait les prix de tous les biens et services s'élever, avec une baisse générale du pouvoir d'achat risquant d'entraîner l'économie durablement dans la récession.

Selon les prévisions conjoncturelles établies au mois de septembre 2022, la hausse de l'inflation devrait se monter à 3,0 % en 2022, à 2,3 % en 2023 et à 0,8 % en 2024 en stipulant un resserrement de la politique monétaire de la BNS au cours des prochains mois. Les primes d'assurance-maladie, qui avaient diminué en moyenne de 0,3 % en 2022 pour les adultes de 26 ans et plus, vont augmenter de

6,6 % en 2023. L'OFSP ne procède pas à des estimations de la hausse des primes à plus d'une année. Pour pallier cette lacune, on a fixé la hausse des primes de l'assurance-maladie en 2024 à sa hausse moyenne entre 1997 et 2020, à savoir 3,5 %.

Dans le cadre de ce rapport, plusieurs catégories de ménages de retraités ont été examinées : les ménages de retraités en situation financière précaire (ménages dont les ressources financières sont inférieures à 60% du revenu médian), les ménages de retraités en situation financière modeste (de 60 % à moins de 100 % du revenu médian) et les ménages de retraités en situation financière solide (ménages dont les ressources financières se situent au niveau du revenu médian et au-dessus de celui-ci).

Il ressort des analyses des sources de revenus de ces trois groupes de ménages que les ménages de retraités en situation financière précaire, qui représentent près d'un quart des ménages de retraités, sont relativement bien protégés contre les effets de l'inflation et de la hausse des primes d'assurance-maladie, grâce à l'indexation des prestations du 1^{er} pilier et des réductions individuelles de primes d'assurance-maladie. Ces ménages à faible revenu, qui doivent consacrer une part nettement plus importante de leurs revenus aux produits de première nécessité, sont ainsi relativement bien protégés contre l'inflation.

Ce sont les ménages de retraités en situation financière modeste qui sont particulièrement exposés au risque de devoir réduire leurs dépenses de consommation, notamment parce que leur rente du 2^e pilier n'est pas obligatoirement ajustée à l'inflation. Ces ménages ont déjà dû et devront encore adapter leur consommation à la baisse. Cette baisse a été estimée à 2,7 % en 2022, 1,1 % en 2023 et encore 1,1 % en 2024, sur la base d'hypothèses de travail. Ces ménages bénéficieront cependant d'une hausse du pouvoir d'achat des prestations versées par le 1^{er} pilier en 2023, de l'ordre de 0,2 %.

Les ménages de retraités aisés ont pour leur part une plus grande marge de manœuvre pour lisser leur consommation, par exemple en réduisant leur épargne, sans devoir réduire leurs dépenses de consommation.

Les données et les modèles macroéconomiques à disposition ne permettent pas de déterminer les conséquences macroéconomiques de l'impact de l'inflation et de la hausse des primes d'assurance-maladie sur le pouvoir d'achat des ménages de retraités. Les analyses et considérations menées dans ce rapport laissent cependant conclure que l'évolution du PIB, de l'emploi et des recettes fiscales dans le contexte inflationniste actuel ne dépendront pas particulièrement de la situation spécifique des ménages de retraités. La hausse des prix et la hausse des primes de l'assurance-maladie constituent des défis qui concernent l'ensemble de la population et des entreprises. Le prix à payer pour retrouver la stabilité des prix – autrement dit un taux d'inflation ne dépassant pas 2 % selon l'objectif de la Banque nationale suisse – doit être partagé entre tous, en protégeant les plus vulnérables.