

Une solidarité concrète

L'Etat social, qualifié parfois d'Etat-providence, est à la peine. La confiance de la population dans la pérennité de ses prestations s'émousse. Selon un sondage, déjà la moitié de la tranche d'âge 25-34 ans pense qu'elle ne touchera pas de rente AVS à l'issue de sa vie active. Les soubresauts de la Bourse ont sérieusement calmé l'euphorie des années 80-90 et la croyance en une multiplication facile de l'épargne qui assurerait à coup sûr une confortable retraite. L'évolution démographique - augmentation de l'espérance de vie et baisse de la natalité - comme les incertitudes régnant sur le marché du travail font craindre pour le financement à long terme des assurances sociales.

En écho à ces craintes qu'ils se plaisent par ailleurs à susciter, les partis bourgeois préconisent un régime de rigueur financière qui inclut tout aussi bien le gel - et parfois même une réduction - des prestations que l'élévation de l'âge de la retraite.

entre la société et l'Etat. Et il ne faudrait pas que des bricolages successifs, élaborés à la hâte au nom de la rigueur financière - qui doit payer et combien? - évacuent le débat sur l'enjeu de la politique sociale, à savoir le contenu que collectivement nous voulons donner à la solidarité.

En effet, les difficultés auxquelles est confrontée la sécurité sociale ne sont pas seulement financières. Les institutions sociales, nées dans un contexte historique daté, ont besoin d'être adaptées à la société d'aujourd'hui. Les structures familiales, le parcours de la vie active, l'organisation et les exigences du marché du travail ont profondément changé. Les nouvelles situations de précarité, les formes d'exclusion sociale sont mal prises en compte par les institutions classiques de l'Etat-providence. La coordination entre les différentes branches de la sécurité sociale est insuffisante, parfois même inexistante. Les incitations à prolonger la vie active, absentes.

Numéro spécial Sécurité sociale réalisé par Jean-Daniel Delley

Une contribution au débat sur la protection sociale en Suisse

Il n'est pas possible de faire l'impasse sur le financement à long terme de la sécurité sociale, d'autant moins que l'essoufflement de la croissance économique n'est peut-être pas un phénomène passager. Mais la question doit être abordée la tête froide, sur la base d'hypothèses plausibles, et non pas à coups de slogans qui traduisent plus une pathologie de l'orthodoxie financière qu'un réel souci de justice et de cohésion sociales. Car avant de représenter un pourcentage du produit intérieur ou un alourdissement de la quote-part de l'Etat, la sécurité sociale exprime «la mise en forme par la collectivité des rapports entre individus» (Rosanvallon),

Réduire le débat à la question de l'âge de la retraite ou au montant des cotisations à prélever, c'est faire l'impasse sur toutes ces questions. La sécurité sociale nous renvoie à la qualité du lien social, aux conditions de travail, à l'aménagement d'une durée de vie qui s'allonge, à l'articulation entre vie active, formation et loisirs.

Avec ce numéro spécial, *Domaine Public* veut contribuer au débat sur l'avenir de la sécurité sociale. Non pas en proposant des solutions toutes faites mais en rappelant le contexte historique, en présentant les données de base et en dessinant quelques pistes.

JD

Les temps de l'assurance sociale

L'Etat social est né du besoin de prévenir les risques de l'existence - maladies, accidents, chômage, invalidité, vieillesse - par un système d'assurances obligatoires. Grâce à la technique assurancière, la solidarité sociale est contractualisée, créant des droits à prestations contre paiement d'une prime ou cotisation. La mutualisation des risques constitue aussi une riposte à la menace des idées socialistes: il faut rappeler que les premiers pas de l'Etat social sont effectués par Bismarck en Allemagne et les radicaux en Suisse (cf. page 3). En règle générale, les assurances sociales sont liées au travail: contre des cotisations prélevées sur la masse salariale, le salarié et sa famille sont assurés dans un système complexe spécialisé selon les risques. A l'inverse, le

modèle anglais développe un système étatique centralisé et universel: tous les risques sont pris en charge pour toute la population et financés par le budget.

La crise de la solidarité

Le modèle de la mutualisation des risques qui s'est développé durant un siècle est en proie à une double crise, financière et de légitimité, analysée il y a vingt ans déjà par Pierre Rosanvallon. Il s'étend au rythme de la décomposition sociale: l'affaiblissement des solidarités traditionnelles, familiales, corporatistes, de voisinage, est corrigé par une socialisation croissante vers le haut, par l'Etat. Cette solidarité, que Rosanvallon qualifie de «mécanique», brouille les rapports sociaux parce qu'elle manque de visibilité.

Par ailleurs plusieurs phénomènes mettent en question la solidarité assurancière. L'évolution démographique d'abord, qui conduit à un déséquilibre entre les générations: la part des actifs cotisants décroît alors que celle des bénéficiaires augmente. La dissociation grandissante entre les cotisants et les ayants droit ensuite, lorsque l'octroi de prestations est soumis à condition de ressources. Enfin une meilleure connaissance du coût social des comportements (tabagisme, alcoolisme, ...) relativise la notion objective de risque au profit de celle plus subjective de responsabilité individuelle.

Les liens entre solidarité et assurance, fonctionnant comme mutualisation des risques, se distendent. Et simultanément se manifeste l'échec de la conception classique des droits

sociaux - l'indemnisation atténue les coups du sort - à répondre à la montée de la pauvreté et de l'exclusion, stimulée par l'instabilité de la condition salariale. Si les instruments classiques de l'Etat-providence ont constitué une réponse efficace à l'accroissement de la coupure entre l'économique et le social, ils ne sont pas à même de prendre en charge des individus marginalisés, non pas tant à cause de caractéristiques objectives - les exclus ne constituent pas un groupe social homogène - que de parcours de vie particuliers. Les droits d'indemnisation créés par les assurances sociales et ouverts à tous n'ont rien perdu de leur justification. Mais doivent aujourd'hui s'y ajouter des prises en charge plus individualisées visant à la réinsertion sociale. ■

L'AVS

L'assurance vieillesse et survivants est financée pour les trois quarts par les cotisations de l'ensemble de la population adulte. Pour les salariés, les employeurs prennent en charge la moitié des cotisations. Le solde des dépenses (25%) est couvert par l'impôt. Ces ressources sont distribuées immédiatement sous forme de rentes (selon le principe de répartition) qui doivent couvrir les besoins vitaux.

Alors que les cotisations ne sont pas plafonnées, le montant des rentes varie du simple au double en fonction du niveau du revenu antérieur et du nombre d'années de cotisations. L'équilibre financier de l'AVS est très sensible au rapport entre l'effectif des cotisants et celui des rentiers: si les premiers sont moins nombreux à financer les rentes des seconds, il faut que la masse salariale augmente, donc que la croissance soit au rendez-vous. Les personnes dont la rente ne couvre pas les besoins vitaux peuvent obtenir sur demande des prestations complémentaires financées directement par la Confédération, les cantons et les communes. Ce complément est de plus en plus sollicité pour couvrir les coûts des personnes âgées en institution et joue le rôle d'une assurance dépendance sous condition de ressources.

L'épargne individuelle

Aux assurances collectives de l'AVS et du deuxième pilier s'ajoute, le cas échéant, la prévoyance individuelle, dont l'importance est laissée à l'appréciation et aux possibilités financières des individus. Une politique d'accession à la propriété du logement et des allègements fiscaux favorisent la prévoyance individuelle.

La prévoyance professionnelle

Ajoutée à la rente AVS, la rente de la prévoyance professionnelle doit permettre le maintien " adéquat " du niveau de vie antérieur. Obligatoire pour tous les salariés à partir d'un salaire minimum et jusqu'à un salaire plafond, le deuxième pilier est financé par des cotisations payées au moins pour moitié par l'employeur. Les rentes sont fonction du capital accumulé et des intérêts (principe de la capitalisation).

Employeurs ou partenaires sociaux peuvent convenir d'une amélioration de la couverture obligatoire: c'est la prévoyance facultative. L'augmentation de l'espérance de vie remet en question le niveau des rentes, puisque le capital accumulé au long de la vie active devra être réparti sur un plus grand nombre d'années. C'est pourquoi le taux de conversion légal - qui permet de fixer le montant de la rente annuelle en fonction du capital disponible - est en voie d'être abaissé. Le système de la capitalisation est également sensible à l'évolution des taux d'intérêt. Par ailleurs il pâtit de la multiplicité des caisses (frais de gestion élevés) et du manque de transparence de la gestion des assurances collectives par les assurances et les banques.

Des piliers inégalement développés

Le système suisse a été échafaudé par paliers successifs sans une véritable vision d'ensemble et contre des réticences multiples qui ont affaibli son efficacité.

Les premières assurances sociales voient le jour en Allemagne à la fin du XIX^e siècle. Bismarck pense ainsi prendre de vitesse les socialistes. Les mêmes revendications ne tardent pas à se faire entendre en Suisse. Mais il faut l'aggravation de la pauvreté provoquée par la Première Guerre et le choc de la grève générale de 1918 pour que les premiers éléments d'une sécurité sociale se fraient un chemin sur l'agenda politique fédéral.

De manière générale, la Suisse met en place ces différents éléments avec réticence et beaucoup de retard. Cette réticence se lit notamment dans la difficulté à concrétiser des tâches fixées par la Constitution. La Constitution autorise la Confédération à introduire une assurance maladie et accidents depuis 1890 déjà. Un premier projet d'assurance obligatoire est rejeté en référendum en 1900. La loi de 1912 ne retient qu'un subventionnement des caisses et la possibilité pour les cantons et les communes d'imposer l'obligation d'assurance; par contre elle couvre tous les accidents professionnels dans l'industrie, ce qui soulage les employeurs de leur responsabilité. Il faut attendre 1995 et la LAMal pour que l'assurance maladie devienne obligatoire et que le montant de la prime ne dépende plus de l'âge et du sexe.

En 1925 un article constitutionnel est adopté qui charge la Confédération de mettre sur pied une assurance vieillesse. Un premier projet est rejeté en 1931, en pleine crise économique. Cependant la loi de 1947 est plébiscitée par 75% des votants. Les rentes sont au début très modestes, mais leur versement intervient dès l'entrée en vigueur de la loi grâce au fonds des allocations pour perte de gain des militaires. Même après 50 ans et 10 révisions de l'AVS, elles n'assurent toujours pas un minimum vital comme le prescrit la Constitution. D'où l'importance des prestations complémentaires, versées aux rentiers les plus défavorisés depuis 1965. L'assurance maternité, quant à elle, est au programme depuis 1945 et la dernière tentative de la concrétiser fait présentement l'objet d'une attaque référendaire. Puis, l'assurance invalidité, qui vise prioritairement la réintégration professionnelle, est introduite en 1960. Finalement, la prévoyance professionnelle tient en Suisse une place toute particulière. Même si elle ne fait que tardivement son entrée officielle dans la panoplie des assu-

rances sociales, elle s'est développée très tôt sur une base privée et a contribué au maintien de l'AVS dans un rôle modeste. Le système des trois piliers - AVS, prévoyance professionnelle, prévoyance individuelle (cf. page ci-contre) - fait son entrée dans la Constitution en 1972. Dans l'imaginaire collectif, il traduit une solution typiquement helvétique, un équilibre et une complémentarité idéals. C'est en 1985 qu'est mise en vigueur la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP).

Des rentes à géométrie variable

Mais les caisses de retraite ont commencé à drainer l'épargne et à verser des rentes depuis le début du siècle déjà. Alors que l'AVS peine à se mettre en place, elles profitent de généreux allègements fiscaux accordés par la Confédération dès 1916. Les caisses de pension se développent d'abord en l'absence d'une assurance vieillesse publique. Puis elles bénéficient de la forte croissance économique de l'après-guerre, alors que les prestations de l'AVS, fixées par décision politique, restent modestes jusqu'à la grande révision du début des années septante. Dès le milieu des années cinquante et jusqu'à cette grande réforme, le montant annuel des prestations versées par les caisses de pension à une minorité va dépasser celui des rentes AVS dont bénéficie pourtant toute la population retraitée.

Cette construction à deux piliers, l'un public, l'autre privé, crée deux catégories de rentiers. Les

mieux lotis - ceux qui ont cotisé à une caisse de pension publique, d'une grande entreprise industrielle ou de service - disposent d'un revenu supérieur à la moitié de leur ancien salaire. Alors que dans les années cinquante et soixante, la majorité des rentiers doit se contenter de l'AVS, soit en moyenne moins du quart du revenu antérieur. Il faut rappeler que c'est au milieu des années septante seulement que le taux des assurés au 2^{ème} pilier a atteint 50%.

Enfin mentionnons que le compromis élaboré entre la gauche et la droite au moment du baptême des trois piliers (1972) - il s'agissait de faire échec au projet communiste de retraite populaire - n'a pas résisté à la situation précaire des finances fédérales. En effet, l'idée d'une caisse de compensation publique destinée à combler les lacunes des caisses privées les plus faibles est abandonnée. Ainsi «le maintien approprié du niveau de vie antérieur», tel que le prévoit la Constitution, reste lettre morte pour nombre de retraités, auparavant salariés à revenu modeste, travailleurs à temps partiel ou chômeurs.

Le modèle helvétique de la sécurité sociale ne fait pas figure de précurseur; en comparaison européenne, il se développe tardivement, plus lentement et de manière désordonnée, sans grand souci de coordination. Néanmoins la Suisse est en quelque sorte en avance par rapport à ses voisins qui tous sont en train de redimensionner des modèles aujourd'hui difficilement finançables. ■

Repères bibliographiques

- Pierre Rosanvallon, *La crise de l'Etat-providence*, Paris, 1981.
 Pierre Rosanvallon, *La nouvelle question sociale*, Paris, 1995.
 Jean-Paul Fitoussi, Pierre Rosanvallon, *Le nouvel âge des inégalités*, Paris 1996.
 Jean-Pierre Fragnière, Roger Girod (éd), *Dictionnaire suisse de politique sociale*, Lausanne, 1998.
 Marian Stepczynski, *Retraites. Les vrais enjeux*, Genève, 2003.
 Beat Kappeler, *Quelles politiques sociales? Les politiques sociales en Suisse et à l'étranger*, Soleure, 1999.
 Pierre Gilliard (éd), *Ethique et économie: Etat social et administration publique*, Chavannes-près-Renens, 1993.
 Yves Flüchiger et Javier Suarez, «Propositions de réforme de la sécurité sociale en Suisse», in Pierre-Yves Greber (éd), *La sécurité sociale en Europe à l'aube du XXI^e siècle. Mutations, nouvelles voies, réformes du financement*, Bâle, 1996.
 Le site Internet de l'Office fédéral des assurances sociales présente de manière synthétique le fonctionnement des différentes branches de la sécurité sociale et contient de nombreuses données statistiques (www.bsv.admin.ch)

Les oubliés de la protection sociale

Les nouveaux pauvres se multiplient en Suisse. Ils font les frais d'une aide sociale démunie face à des formes inédites de précarité.

Le débat sur l'avenir et le financement des assurances sociales ne doit pas occulter le problème de la pauvreté. Car le filet constitué par ces assurances, s'il permet d'atténuer les conséquences de la maladie, de l'invalidité, du chômage et de la vieillesse, se révèle insuffisant pour répondre aux nouveaux risques de pauvreté. Cette pauvreté touche prioritairement de jeunes couples avec enfants, des familles monoparentales, des hommes divorcés soumis à une obligation alimentaire, des personnes à faible niveau de formation, des actifs occupés dans des branches à bas salaires comme la restauration, la vente et le nettoyage.

Cette pauvreté a acquis un visage statistique en 1992, grâce à une étude de Caritas. Entre 250 et 410 mille personnes vivent en dessous

du seuil de pauvreté, quand bien même elles occupent un emploi rémunéré. Caritas tire à nouveau la sonnette d'alarme en 2003: environ 500 000 personnes - dont la moitié sont des enfants - vivent dans un ménage dont le revenu n'atteint pas le minimum vital, malgré un salaire à temps complet. A quoi il faut ajouter les exclus du marché du travail. Au total plus de 850 000 personnes se trouvent dans une situation de précarité.

C'est à ces personnes que s'adresse l'aide sociale. Bien que le droit à un revenu minimum soit reconnu par la Constitution fédérale, c'est aux cantons qu'il incombe de mettre en musique ce droit. La mise en œuvre de l'aide sociale est en règle générale déléguée aux communes, ce qui conduit à une très grande diversité de situations.

Toutes les personnes en situation de précarité ne bénéficient pas de l'aide sociale. Environ 300 000 bénéficiaires dépendent de cette aide qui est attribuée sur demande uniquement et qui représente un coût estimé à deux milliards de francs, soit 2 à 3% seulement des dépenses totales de la sécurité sociale. Les autres ignorent cette possibilité ou répugnent à y recourir: on imagine la situation d'un requérant dans une petite commune où chacun se connaît.

L'aide sociale sous pression

Ces dernières années, le nombre des personnes dépendant de l'aide sociale a crû de manière significative et le problème est particulièrement aigu dans les grandes villes. En 2003, ce nombre a augmenté de 10% en Suisse et de 14% à Zurich. Sur les bords de la Limmat, les jeunes de moins de dix-huit ans représentent 30% des bénéficiaires. Selon Monika Stocker, magistrate en charge des affaires sociales de la ville de Zurich, l'aide sociale relève de plus en plus de l'intervention structurelle et non plus d'un appoint temporaire ou urgent.

La lourdeur des procédures permettant de bénéficier d'une rente d'invalidité ou d'une allocation de chômage condamne parfois les ayants droit à recourir temporairement à l'aide sociale. Par ailleurs les personnes en situation de précarité ont souvent de la peine à se retrouver dans la jungle des prestations sociales gérées par des services administratifs différents.

L'aide sociale ne peut se contenter de fournir des prestations financières. Si la précarité se mesure à l'aune du revenu disponible, elle conduit souvent à la disqualification professionnelle et sociale, à

l'appauvrissement des liens sociaux, bref à la perte de tout ce qui produit l'appartenance à une collectivité. D'où l'importance d'accompagner les bénéficiaires tout au long d'un projet de réinsertion. Et la nécessité de trouver les incitations indispensables à cette réinsertion. Trop souvent les barèmes de l'aide sociale, de par leur rigidité, dissuadent les bénéficiaires de reprendre une activité lucrative même partielle: ils perdraient alors en aide sociale et en impôts plus qu'ils ne gagneraient sur le marché du travail.

L'exemple tessinois

Le canton du Tessin, le premier, a organisé ses prestations de manière à optimiser l'impact de sa politique sociale tout en réduisant ses coûts administratifs. Mais faudra-t-il attendre que les vingt-cinq autres cantons repensent leur politique sociale dans ce sens? Par le biais d'une loi-cadre, la Confédération pourrait introduire un système de prestations complémentaires, sur le modèle de celles accordées aux rentiers AVS-AI, octroyées automatiquement aux familles qui ne disposent pas d'un revenu minimum. Cette idée lancée il y a plusieurs années déjà n'a pas encore réussi à s'imposer. Mais avant toute chose, il importe de prendre la mesure de la pauvreté en Suisse. Il n'existe aucune statistique nationale sur les bénéficiaires de l'aide sociale et sur les dépenses consenties à ce titre: toutes les données disponibles ne sont que des approximations. Enfin le phénomène de la pauvreté met en évidence les lacunes béantes de la politique familiale (allocations familiales et de formation, crèches, écoles de jour...).

Les scénarios de la lutte contre la pauvreté

La gestion de la misère

Ce scénario se situe dans le prolongement direct des tendances actuelles. La pauvreté est considérée comme le résultat d'un accident collectif ou individuel. Elle fait l'objet de mesures correctives de «cohésion sociale», dans le cadre des politiques sociales. Le modèle socio-économique n'est pas remis en cause. La pauvreté n'est ni ignorée ni attaquée à la racine; elle est soulagée et administrée.

La misère ignorée

La pauvreté est criminalisée, les prisons se multiplient. En réaction, les initiatives locales de solidarité foisonnent pour combler les trous de la protection sociale et des services publics.

La gestion nationaliste de la misère

Ce scénario suppose l'éclatement de l'Union européenne et un repli nationaliste. La pauvreté est traitée comme un accident qui nécessite la référence nationale: «à chacun ses pauvres, les étrangers chez eux».

La pauvreté hors la loi

La pauvreté est considérée comme une violation des droits humains. Son éradication devient un objectif des traités européens et des législations nationales.

Tirés de *Futuribles*, n° 290, octobre 2003.

Sortir de la jungle

Les prestations sociales constituent une véritable jungle où se perdent et les requérants et parfois même les fonctionnaires chargés de les attribuer. Introduites à des époques différentes et par des lois spécifiques, elles obéissent à des règles d'attribution fort diverses. Cette fragmentation extrême obéit à des logiques sectorielles traduisant plus des défenses de territoire qu'une politique sociale cohérente. Le requérant est condamné à un véritable parcours du combattant pour obtenir ce à quoi il a droit. La commission genevoise d'évaluation des politiques publiques (CEPP) a montré combien ce parcours engendre de doublons administratifs et de pertes de temps, permet des abus et surtout est source d'injustices.

Une prestation après l'autre

Le canton du Tessin a tenté de mettre de l'ordre dans cette jungle. La loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales, en vigueur depuis le 1^{er} février 2003, vise à garantir à tous les ménages un revenu suffisant pour vivre, en recourant le moins possible à l'aide sociale, grâce à

un système simple, transparent, accessible aux requérants et administrativement moins coûteux.

Cette simplification passe d'abord par une harmonisation des conditions d'accès aux prestations. L'unité de référence - le groupe familial - est définie de manière semblable pour les huit types de prestations couvertes par la loi. De même, le revenu déterminant ouvrant un droit aux prestations est unifié. On sait que le revenu imposable mesure mal la capacité économique des requérants; grâce au jeu des déductions fiscales, il est relativement aisé d'en minimiser le montant. Ainsi la CEPP genevoise a pu montrer que 400 contribuables déclarant une fortune brute de plus d'un million de francs bénéficiaient de tout ou partie du subside cantonal pour abaisser le montant des primes de l'assurance maladie. Aussi le Tessin a-t-il choisi la solution du revenu disponible, soit l'ensemble des revenus, imposables ou non, diminué des charges sociales obligatoires, des impôts et d'un loyer standardisé. Unification toujours pour ce qui concerne le seuil d'intervention - le niveau de revenu au-dessous duquel une prestation peut être obtenue.

Enfin le calcul des prestations se fait de manière à combler la différence entre le revenu disponible et le minimum vital, sauf pour les allocations de formation qui couvrent des frais directs et s'ajoutent au minimum vital. L'ordre dans lequel on accède aux prestations est précis: d'abord les prestations des assurances sociales correspondant à un droit, ensuite les prestations cantonales. Grâce à la coordination administrative, la révision du montant d'une prestation ou l'octroi d'une nouvelle prestation implique la révision simultanée des autres prestations déjà obtenues. Les prestations d'aide sociale n'interviennent qu'en dernier recours, lorsque le montant des autres prestations (prime d'assurance maladie, allocation pour la reconversion et le perfectionnement professionnel, allocation cantonale de chômage, allocation complémentaire pour enfants, allocation de petite enfance) ne permet pas encore d'atteindre le minimum vital. Ce minimum correspond à 29 500 francs pour une personne seule, 41 500 francs pour un couple, 49 800 francs pour un couple avec un enfant.

Le requérant reçoit de sa commune de domicile les premières informations sur les prestations existantes et les conditions d'obtention. La commune lui fixe un rendez-vous au centre régional - le canton compte treize centres de ce type. Les employés de ces centres, spécialement formés, ont accès à une base de données centralisée et constituent un seul dossier par requérant. Un logiciel guide l'employé dans l'élaboration du dossier auquel chaque service compétent se réfère pour prendre sa décision et procéder au versement. Décentralisation de l'accès des requérants, centralisation des données et coordination des services permettent une économie de temps aussi bien pour le requérant que pour l'administration. L'objectif est qu'une demande introduite le matin au guichet régional soit l'objet d'une décision du service cantonal compétent l'après-midi. Cette économie de temps devrait permettre un plus grand investissement des employés des centres régionaux dans la promotion des mesures actives de réinsertion sociale et professionnelle. ■

La communication entre les services de l'administration cantonale. Evaluation de la circulation de l'information dans le cadre de l'attribution de prestations sociales.

Rapport disponible sur le site de la CEPP (www.geneve.ch/cepp).

AVS

Les âges de la retraite

Limiter le débat sur la retraite à une question d'âge, c'est éluder une réflexion plus générale sur l'organisation du travail et de la vie active. C'est également oublier que tout système de retraite, s'il exige d'être financé, doit respecter des critères de justice. Si aujourd'hui le chômage et la pratique ségrégorionniste des entreprises à l'égard des travailleurs âgés parlent contre un relèvement de l'âge de la retraite, demain, évolution démographique oblige, c'est la pénurie de main-d'œuvre qui deviendra probablement la préoccupation dominante. Il s'agit donc de mettre en place les incitations qui favorisent l'insertion dans le monde du travail.

La première incitation passe par une réduction de la durée de la formation initiale. Cette réduction se justifie par l'évolution rapide des savoirs et la nécessité de la formation continue. Elle permettrait une entrée plus précoce sur le marché du travail et allégerait le poids financier pesant sur les générations actives. Car contrairement à une idée reçue, ce ne sont pas les jeunes qui financent la retraite des personnes âgées, mais les actifs qui assument aussi bien le coût de la formation des jeunes que celui des

retraités. Une telle évolution rend caduc le modèle classique de la carrière professionnelle linéaire. Dérégulant s'imposera un cursus plus haché durant lequel se succéderont des périodes d'activité et de formation. C'est donc de la durée de la vie active qu'il faut débattre et non d'un âge fixe de la retraite.

L'âge fixe et uniforme de la retraite engendre des inégalités criantes entre les hauts et les bas revenus. Ces inégalités s'expriment dans l'espérance de vie - sept ans de plus en moyenne pour les revenus élevés - dans l'état de santé au moment de la retraite et dans les possibilités financières de prendre une retraite anticipée. La flexibilisation de l'âge de la retraite devrait compenser ces inégalités.

L'idée de prendre en compte le nombre d'années d'activité pour l'ouverture du droit à la retraite fait son chemin. Ainsi celles et ceux qui sont entrés précocement sur le marché du travail pourraient prendre leur retraite plus tôt. Si l'idée est séduisante, les conditions nécessaires à sa réalisation font ac-

Suite en page 6

De fausses bonnes idées

Le financement de l'AVS est-il garanti pour les prochaines décennies? Les soubresauts boursiers vont-ils mettre en péril les rentes de la prévoyance professionnelle? Ces questions traduisent les inquiétudes qui dominent le débat politique depuis quelques années. S'il n'y a aucune raison de céder à la panique, des ajustements seront néanmoins nécessaires. Mais il s'agit d'évaluer soigneusement l'impact financier et social des mesures envisageables et leurs combinaisons possibles. Le catastrophisme de la droite, pas plus que l'optimisme béat de l'Union syndicale suisse, ne contribue à créer un climat propice à l'émergence de solutions constructives.

Les idées simples et apparemment de bon sens sont rarement pertinentes. Ainsi la proposition de relever uniformément l'âge de la retraite ne reflète qu'une dramatique absence de réflexion sur le futur de la vie active (cf. page 5). Elle trahit une ignorance crasse des caractéristiques actuelles du marché du travail. Le relèvement de l'âge de la retraite ne ferait qu'approfondir le fossé entre la règle et la réalité. Par ailleurs il ne permettrait de financer qu'un tiers des besoins futurs de l'AVS. L'or de la Banque nationale, convoité aussi bien par l'UDC que par les socialistes, est lui aussi largement insuffisant pour répondre à ces besoins. Quant à un taux de croissance retrouvé de 3%, qui assurerait automatiquement l'équilibre financier du premier pilier, on peut en rêver comme le fait l'USS; mais ce rêve ne semble plus correspondre à la dynamique économique des pays développés et en particulier de la Suisse.

Dernière en date sur le marché des idées simples, la suppression des rentes pour les retraités bénéficiant d'un revenu élevé. Finalement, pourquoi verser une rente à celles et ceux qui n'en ont pas besoin? La réponse lapidaire de Hans-Peter Tschudi reste aujourd'hui encore pertinente: «Les riches n'ont pas besoin de l'AVS, mais l'AVS a besoin des riches». 6% des assurés paient 20% du total des cotisations des actifs, du fait que les cotisations sont perçues sur le revenu, sans limite de plafond. Supprimer la rente pour les revenus élevés, c'est supprimer également la légitimité du système assurantiel: qui ne recevra rien au moment de la retraite ne voudra plus contribuer durant sa vie active.

La suppression de l'indice mixte? Cet indice permet d'adapter régulièrement le montant des rentes. Il est déterminé à 50% par l'indice des salaires et

à 50% par l'indice des prix. Ne plus tenir compte de l'évolution des salaires permettrait certes de faire des économies. Mais à terme, la seule adaptation à l'indice des prix aboutirait à des lacunes graves dans la couverture d'assurance. Par ailleurs il ne serait pas équitable de prélever des cotisations sur les salaires réels et de ne pas répercuter la part des cotisations provenant de la hausse des salaires sur les rentes versées.

Des mesures multiples au lieu d'une solution miracle

La renonciation au deuxième pilier au profit d'un renforcement de l'AVS? C'est la solution de la retraite populaire, préconisée par le Parti du travail et rejetée en votation populaire en 1973. L'extrême gauche, à qui répugne la technique de la capitalisation, y pense toujours. Or en comparaison internationale, le système suisse, qui combine répartition et capitalisation, semble plus résistant aux aléas de la conjoncture. D'autres pays envisagent d'adopter ce système. Le véritable progrès consisterait à ouvrir l'accès de la prévoyance professionnelle à tous les salariés. D'autres mesures sont imaginables pour améliorer la situation financière de l'AVS. Seule la combinaison de plusieurs d'entre elles permettra de garantir à terme la solidité de cette assurance. A titre d'exemple:

- Réduire l'écart entre le minimum et le maximum de la rente: le rapport de un à deux entre la rente minimum et la rente maximum pourrait être ramené de 1 à 1,8. Le gain financier équivaldrait à un point de TVA, soit 2,6 milliards de francs. Cette mesure ne pourra être prise que lorsque la somme des rentes AVS et du deuxième pilier permettra réellement de maintenir le niveau de vie antérieur à la retraite.
- Soumettre à cotisation la totalité du revenu des retraités actifs.
- Améliorer le taux d'activité des 60-65 ans, quand bien même la Suisse a été moins touchée par la pratique de la retraite anticipée.
- De manière générale, améliorer les conditions qui favorisent l'entrée, le retour et le maintien sur le marché du travail.
- Repenser la répartition des fruits de la productivité entre travail et capital. Si cette répartition se fait trop en faveur du capital, le financement des assurances sociales, qui repose essentiellement sur le travail, est mis en danger. Ou alors trouver d'autres modes de financement (cf. page ci-contre). ■

Les âges de la retraite (suite de la page 5)

tuellement défaut: le nombre d'années de cotisation ne dit rien de la durée et de la nature de l'activité. Par ailleurs, on ne peut ignorer le coût d'une telle solution.

Aujourd'hui encore, le travail à temps partiel, parce qu'il ne correspond pas au modèle professionnel sur lequel se sont construites les assurances sociales, pénalise trop souvent les personnes qui l'ont choisi ou qui y ont été contraintes. Les droits sociaux doivent donc être adaptés à la diversité des insertions professionnelles. Ces adaptations inciteront plus de personnes à s'engager dans la vie active. Par ailleurs les exigences de la vie familiale sont encore trop souvent incompatibles avec celles d'une profession. Des places de crèches en nombre suffi-

sant et la journée scolaire en continu, par exemple, stimuleraient l'entrée ou le retour sur le marché du travail, améliorant ainsi le financement des retraites.

La pénurie de main-d'œuvre qu'annonce l'évolution démographique devrait favoriser le maintien en activité des travailleurs âgés. Mais pour autant que soient améliorées les conditions de travail des salariés proches de la retraite - par exemple par une réduction progressive du temps de travail. Et que changent des pratiques qui renchérissent le coût du travail de ces salariés - salaires les plus élevés en fin de carrière, taux de cotisation pour la prévoyance professionnelle très supérieurs à ceux prévalant pour les jeunes.

Enfin, et c'est certainement le défi principal, les conditions de travail doivent connaître des changements radicaux. La concurrence exacerbée et des perspectives à courte vue ont considérablement péjoré ces conditions au cours des dernières années. Les manifestations de cette détérioration sont connues: stress, absentéisme, maladies et invalidité, affaiblissement de l'identification à l'entreprise notamment. Une organisation de la production prenant en considération les compétences, favorisant l'esprit d'initiative et le sens des responsabilités de chacune et de chacun, contribuerait de manière significative à faire oublier le sens originnaire du travail - souffrance et tourment - au profit d'une conception plus positive de réalisation de soi. ■

Le financement à la carte

Le chômage et le vieillissement de la population alourdissent les dépenses sociales. C'est pourquoi il faut différencier les prélèvements et alléger la charge qui pèse sur les salaires.

En Suisse, la plupart des assurances sociales (AVS, AI, chômage, 2ème pilier) sont financées en tout ou en partie par des cotisations prélevées sur les salaires. Le choix d'une telle assiette résulte des objectifs mêmes de ces assurances, à savoir la prise en charge d'une incapacité temporaire ou durable de travail.

La progression sensible du taux de chômage depuis une quinzaine d'années, de même que le vieillissement démographique, mettent en évidence les inconvénients d'un tel financement. Comme l'évolution de la masse salariale ne suit plus celle des dépenses sociales, il est nécessaire d'augmenter les cotisations si l'on veut maintenir à terme le niveau des prestations. Ou alors il faut faire intervenir une autre source, telle la TVA. Mais les réflexions sur les logiques qui devraient présider au financement des différentes branches de la sécurité sociale sont rares.

Dans une étude parue en 1996, Yves Flückiger et Javier Suarez, deux économistes genevois, ont fait cet effort de réflexion. Ils ont élaboré des critères permettant de choisir la forme de financement la plus adéquate à chaque branche particulière de la protection sociale. Leur construction logique prend en considération deux principes:

- le principe de causalité: quelle est la cause réelle du risque couvert par la prestation?
- le principe de finalité: qui profite directement ou indirectement de la protection sociale?

Ils distinguent également les prestations de caractère assurantiel et

celles qui relèvent d'abord de la redistribution solidaire.

L'assurance et la solidarité

Ainsi le financement de l'assurance contre les accidents professionnels incombe logiquement aux employeurs qui assument leur responsabilité quant à la sécurité des travailleurs. Cependant l'assurance pour perte de gains en cas de service militaire devrait être payée par l'Etat et non paritairement par les employeurs et les employés, puisque cette perte est provoquée par une obligation imposée par l'Etat.

La prévoyance professionnelle relève clairement de l'assurance: le cotisant est le principal bénéficiaire des prestations; il est donc exclu d'en fiscaliser le financement. L'AVS par contre opère une forte redistribution et un financement au moins partiel par l'impôt se justifie; cette fiscalisation existe déjà puisque le recours à la TVA est prévu pour faire face à l'évolution démographique.

De manière générale, Flückiger et Suarez préconisent un financement basé sur une assiette fiscale la plus large possible pour les assurances ayant des effets externes importants pour l'ensemble de la

collectivité (principe de finalité). Par contre, les prestations à caractère assurantiel marqué devraient être financées selon le principe de causalité. En application de ce dernier principe, les deux auteurs ont conçu un mode de financement original pour l'assurance chômage, la taxe sur la valeur ajoutée brute, TVAB (cf. encadré).

La responsabilité sociale des entreprises

Les auteurs partent du constat que des charges sociales accrues alourdissent le coût du travail et ne stimulent pas précisément la création d'emplois. Le financement par des cotisations prélevées sur les salaires - environ 60% du financement des assurances sociales - favorise les entreprises qui licencient et pénalise celles qui conservent leur personnel ou créent des emplois.

Par ailleurs ce type de financement entraîne une discrimination des entreprises et des secteurs économiques caractérisés par une forte intensité en travail. Dans une étude portant sur Genève, Flückiger et Suarez ont estimé à 1.45% de la valeur ajoutée brute la part des cotisations AVS versée

par les banques, une part qui atteint 3.32% dans la métallurgie.

Ainsi les cotisations de l'assurance chômage prélevées sur la TVAB traduisent la responsabilité sociale des entreprises - ces dernières ne peuvent reporter sur la collectivité les coûts sociaux de leurs choix technologiques - et garantissent la neutralité à l'égard des différents facteurs de production. Reste à examiner comment saisir ces différents revenus, notamment dans les petites entreprises.

L'application de ces deux principes - causalité et finalité - conjuguée avec la distinction des prestations selon leur nature assurantiel ou non, nous semble préférable à la fiscalisation préconisée par Rosanvallon. Ce dernier, constatant «l'effritement des soubassements assurantiers de la sécurité sociale», se demande si le financement de cette dernière ne devrait pas reposer d'abord sur l'impôt. Ce transfert des cotisations à la fiscalité, ce passage de «la figure de l'assuré social à celle du contribuable» permettraient selon lui d'alléger le coût du travail et traduiraient mieux la dimension civique de l'Etat-providence.

On peut lui opposer le fait que le manque de visibilité de la solidarité ne concerne pas toutes les branches de la sécurité sociale. Ainsi les cotisants à l'AVS savent clairement qu'ils financent directement les rentes des retraités. Par ailleurs une fiscalisation risque de soumettre le financement des assurances aux aléas politiques. De plus, la fiscalité helvétique étant fixée dans la Constitution, toute adaptation se révèle être une entreprise difficile et de longue haleine. ■

La taxe sur la valeur ajoutée brute

Cette taxe (TVAB) est prélevée sur une assiette qui impose une contribution sociale plus conforme à la capacité économique des entreprises. En effet elle n'est pas calculée en fonction des seuls salaires, mais sur tous les revenus des facteurs de production - salaires, amortissements, revenu net d'exploitation. La TVAB est donc parfaitement neutre à l'égard de ces facteurs dans la mesure où elle ne favorise ni ne pénalise aucun d'entre eux. Et contrairement à la TVA, qui ne touche que la consommation intérieure, soit 70% du PIB, cette taxe porte sur la totalité du PIB.

La solidarité entre égaux

Pierre Gilliard

démographe, expert en politique sociale

La protection sociale est une œuvre majeure de solidarité. Fruit d'une conquête de justice et de prévoyance, sa construction est historiquement récente. Longtemps, seule a existé l'assistance publique et privée. La première assurance sociale couvrant l'ensemble de la population est l'AVS, mise en œuvre en 1948, il y a seulement 56 ans. Pour garantir une sécurité économique en cas de risques individuels et sociaux, des sommes maintenant importantes sont prélevées collectivement, afin d'être redistribuées aussitôt ou d'être capitalisées pour servir des revenus différés.

La protection sociale ne saurait être appréciée qu'en terme de dépenses; elle est un investissement en faveur d'un mieux-être, pour soigner, guérir ou soulager les malades, pour réadapter, réinsérer ou accompagner des personnes handicapées, pour soutenir la famille et indemniser les chômeurs, pour servir des rentes aux personnes âgées, pour prévenir et pour corriger des inégalités socio-économiques. Elle est également créatrice de nombreux emplois de services. Toutefois subsistent des lacunes. Le système des trois piliers de la prévoyance vieillesse reproduit et même amplifie les disparités de ressources. La pauvreté - même relative - n'a pas été éradiquée.

Des prestations sociales en augmentation

Mesure de la «richesse» d'un pays, le produit intérieur brut (PIB), en termes réels, a été multiplié quatre fois en un demi-siècle, 2.6 fois par tête. La quote-part des dépenses de prestations sociales n'est que de 7% du PIB en 1950. Le système s'étoffe graduellement: allocations familiales canton après canton, invalidité, doublement du montant des rentes AVS, généralisation de l'assurance maladie, la part s'approche de 18% lorsque la prévoyance professionnelle devient obligatoire. Survient dès 1990 une panne économique qui dure six années; dépenses au numérateur, avec chômage, retraites anticipées contraintes, aide sociale accrue, et PIB au dénominateur: la quote-part des prestations s'élève à un peu plus de 25% dès 1997. Auparavant bien inférieure à la moyenne des quinze pays de l'Union européenne, la proportion helvétique en est depuis voisine.

Sur 108 milliards de prestations en 2001, les assurances sociales couvrent l'essentiel (87%), complétées par les contributions des pouvoirs publics à l'aide sociale et à l'hospitalisation (7%), ainsi que (6%) par d'autres tâches publiques (jeunesse, bourses, drogue, asile...), par des administrations et entreprises (couverture du salaire en cas de maladie et de maternité) et par des institutions sans but lucratif. La plupart des prestations sont versées sans condition de ressources (94%). Sept-dixièmes sont affectés aux fonctions vieillesse (45%) et maladie-soins (25%), et trois-dixièmes vont aux fonctions invalidité (13%), survie (6%), famille (5%, le parent pauvre), ainsi qu'au chômage (6%), à l'aide sociale et au loyer, et pour cause de pauvreté ou d'exclusion.

L'addition des recettes de protection sociale, régime par régime, représente 141 milliards de francs en 2001, soit un tiers du PIB. Cependant ce montant et cette quote-part doivent être relativisés; il ne s'agit pas d'un taux réel; et l'argent circule, par transferts (un bénéficiaire de rentes paie sa cotisation maladie, des taxes et des impôts, qui pour partie vont à la protection sociale). L'accumulation des fonds de la prévoyance professionnelle se poursuivra durant 25-30 ans; puis - globalement - le système fonctionnera comme en répartition, recettes et dépenses devenant proches. À l'avenir, le vieillissement de la population accroîtra les besoins financiers pour les rentes (le rapport bénéficiaires/cotisants augmente) et pour le domaine de la santé (plus l'âge est élevé, et plus s'accroît le montant des prestations). Cette perspective démographique génère un alarmisme, d'ailleurs récurrent et entretenu.

Stimuler la croissance économique

Pour redistribuer, il faut produire. Un taux de croissance économique ne se décrète point. La morosité présente marque les hypothèses pour le futur. Ainsi, le Département fédéral de l'Intérieur estime que les dépenses des assurances sociales s'élèveront d'une cinquantaine de milliards (valeur 2002) de 2001 à 2025; la projection de croissance en 24 ans (moyenne de 1 % l'an) correspondrait à une augmentation du PIB de l'ordre de 110 milliards de francs. Le Centre de recherche conjoncturelle de l'EPFZ postule deux hypothèses supérieures: 150 milliards (1.3%) et même 250 milliards (2%). Ces exemples manifestent combien il importe de stimuler une croissance économique durable.

La rationalisation et l'humanisation du réseau des services de protection sociale, une harmonisation des prestations sous conditions de ressources, une gestion rigoureuse des fonds sont nécessaires à un fonctionnement efficace et responsable. Une réduction des inégalités économiques est un devoir impératif de solidarité. La satisfaction adéquate des besoins sociaux passe aussi par un financement d'une assurance maladie familiale tenant compte du revenu des ménages, ou au moyen d'une contribution sociale généralisée pour l'hospitalisation ou pour d'autres prestations. Le fondement éthique des attitudes et des décisions qu'il s'agit de promouvoir est l'égalité de dignité entre tous les êtres humains. ■

IMPRESSUM

Rédacteur responsable:
Jacques Guyaz (jg)

Rédaction:
Marco Danesi (md)

Ce numéro a été réalisé par
Jean-Daniel Delley (jd)

avec une contribution de
Pierre Gilliard

Responsable administrative:
Anne Caldelari

Impression:
Presses Centrales
Lausanne SA

Administration, rédaction:
Saint-Pierre 1, cp 2612,
1002 Lausanne
Téléphone: 021/312 69 10
Télécopie: 021/312 80 40

E-mail
redaction@domainepublic.ch
administration@domainepublic.ch

www.domainepublic.ch