

IV. Les nécessités d'une grande réforme : propositions pour une assurance générale de revenu

Ruth Gurny, Denknetz
Traduction : Sabine Dormond

Pour une protection solidaire et équitable : l'assurance générale du revenu AGR

Les assurances sociales ont pour mission importante de protéger les assurés contre la pauvreté et l'exclusion. Durant le siècle dernier, la Suisse a mis en place ce système et l'a développé au cours d'un long processus. Mais depuis le milieu des années nonante, le nombre de personnes en situation de pauvreté augmente à nouveau. Ce constat a amené le « Réseau de réflexion Suisse » à plancher sur une grande réforme des branches de nos assurances sociales qui se consacrent aux risques de perte de revenu. Cette réflexion collective a débouché sur une proposition de réforme en profondeur¹ : en lieu et place de l'actuelle palette d'assurances spécifiques, il s'agit de créer, avec l'assurance générale du revenu AGR, une seule assurance sociale garantissant la sécurité matérielle des gens pendant toute la durée de leur vie active².

Pourquoi une grande réforme est-elle nécessaire ?

- Le système actuel se base sur des réalités sociales dépassées. Par exemple la fiction du poste qu'on occupe sa vie durant. Or, le fait est que bien des gens alternent (volontairement ou non) les phases d'activité professionnelle et les phases sans emploi. Les assurances sociales ne sont pas adaptées à ce phénomène.
- Le système ne tient pas mieux compte de la réalité des femmes d'aujourd'hui : à côté des tâches ménagères et de l'éducation des enfants, beaucoup de femmes occupent pendant des années de petits emplois à temps partiel, ce qui les préteinte lourdement dans le cadre de nos assurances sociales.
- Actuellement, le système des assurances sociales est une jungle : selon la description du motif de la perte de gain, on se trouve confronté à des règles, mesures et prestations complètement différentes. Cela conduit à des injustices. Pendant ce temps, beaucoup d'assurés se retrouvent en détresse matérielle et doivent être pris en charge par l'aide sociale.
- Le système actuel comporte des doublons, des conflits de compétence et des réflexes de renvoi entre les acteurs des diverses branches des assurances sociales – au détriment des assurés.

¹ Ruth Gurny, Beat Ringger : Die grosse Reform : Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Zürich, édition 8, 2009.

² Cette proposition de réforme ne porte ni sur l'assurance maladie, ni sur l'assurance vieillesse (premier et deuxième piliers).

- Malgré sa grande complexité, le système de sécurité sociale comporte de grosses lacunes (par exemple le fait que l'assurance d'indemnités journalières en cas de maladie n'est pas obligatoire ou que le risque de pauvreté des enfants n'est pas suffisamment assuré). Les chiffres de l'aide sociale sont éloquentes : en Suisse, la proportion de personnes au bénéfice de l'aide sociale a doublé entre 1990 et 2011, passant de 1,5 à 3%.

Les principaux éléments de la proposition de réforme

Le modèle de l'assurance générale du revenu AGR comporte les éléments suivants :

- «Une pour tout» : création d'une seule assurance sociale pour la couverture matérielle du minimum vital pendant toute la vie active en lieu et place de l'actuelle palette d'assurances spécifiques (maternité/service civil et service militaire/maladie/accident/chômage/invalidité).
- Une solution qui comble des lacunes aussi importantes que celles des indemnités journalières en cas de maladie et de la couverture du risque de pauvreté chez les enfants (prestations complémentaires pour familles).
- L'intégration des travailleurs indépendants : le droit aux prestations commence le jour où la personne peut prouver qu'elle postule un emploi. La personne peut aussi ne postuler qu'un travail à temps partiel et conserver parallèlement une activité indépendante partielle, le taux d'activité global ne pouvant naturellement pas dépasser 100%.

Les prestations de l'AGR

- Indemnités journalières : toute personne qui, en raison d'une maladie, d'un accident, du chômage, du service civil ou du service militaire, de la maternité ou de son implication dans la garde d'enfants en bas âge, ne peut pas exercer d'activité lucrative ou seulement de façon limitée, ainsi que toute personne qui n'obtient pas un emploi qu'on peut raisonnablement exiger («travail décent»), perçoit les indemnités journalières assurées par l'AGR. Celles-ci correspondent à 80% de son dernier salaire assuré ou 70% pour les personnes qui n'ont pas d'enfant à charge. Les prestations sont plafonnées vers le haut par analogie aux règles de l'actuelle assurance chômage. Les allocations familiales sont assurées à 100%. En cas d'accident ou de maladie, le niveau actuel des prestations est maintenu par les contributions patronales.
- Rentes : en cas d'incapacité de travail prolongée, la personne a droit à une rente équivalente aux dernières indemnités journalières perçues. En cas d'incapacité de travail prolongée avant l'entrée dans la vie active, on reprend les réglementations de l'AI en vigueur avant la 5e révision de l'AI. Les prestations de l'AGR sont subsidiaires vis-à-vis des prestations du deuxième pilier (invalidité et

survivants). Les prestations du deuxième pilier sont préservées. Si elles ne suffisent pas à atteindre le niveau des prestations de l'AGR, la différence est comblée par l'AGR.

- Prestations complémentaires : des prestations complémentaires sont versées aux rentiers dont la rente n'atteint pas le minimum vital social. Les assurés qui ont des enfants à charge en bénéficient également, si le revenu déterminant est inférieur au minimum vital social (prestations complémentaires pour familles).
- Prestations de conseil et d'intégration : il existe toujours des programmes de conseil et des mesures d'intégration, mais ceux-ci sont désormais regroupés sous le même toit. Il est primordial que les acteurs des diverses branches des assurances sociales ne soient plus dans un rapport de lutte et de concurrence, parfois au détriment des assurés. Personne n'ignore qu'à l'heure actuelle, les collaborateurs de l'AI, de l'aide sociale et de l'assurance chômage frappent souvent aux mêmes portes, afin de trouver un emploi pour leurs clients. Or, cela ne rend service à personne.
- L'AGR subventionne l'occupation des personnes dont la capacité de travail est durablement diminuée et la promotion de la formation professionnelle des personnes ayant des besoins particuliers.
- L'aide sociale est intégrée à l'AGR et fondée sur une base homogène pour toute la Suisse. Libérée de la tâche d'atténuer les problèmes de pauvreté d'ordre structurel, elle est ramenée à sa mission véritable qui consiste à soutenir les personnes dans des situations de détresse particulières. Concernant les offres d'intégration et d'occupation, l'important est surtout que toutes les prestations émanent enfin d'un seul et même organisme, l'AGR. Les offres d'intégration et d'occupation sont facultatives et s'orientent en fonction des perspectives des ayants droit; elles ne cherchent pas à les discipliner.

Le principe de base : la réciprocité entre l'individu et la société

- L'AGR se fonde sur l'idée de réciprocité : elle rattache l'obligation de travailler au droit d'exercer un travail décent, selon la définition de l'Organisation internationale du travail OIT, et supprime ainsi la pression exercée sur les chômeurs pour les contraindre à accepter n'importe quel travail, aussi précaire soit-il, avec toutes ses conséquences fatales pour l'individu, la politique sociale et l'économie politique. Le travail exigé de l'individu doit s'orienter sur les qualifications et perspectives des assurés. Le droit à une indemnité journalière dont le montant se base sur le salaire initial est garanti pendant cinq ans.
- De leur côté, les travailleurs doivent entreprendre tout ce qu'on est en droit d'exiger d'eux pour limiter autant que possible la phase de perte de gain. Ils ont droit à des indemnités journalières en attendant de pouvoir à nouveau assurer leur subsistance avec un travail décent. Les dispositions de la libre circulation des personnes s'appliquent pour les travailleurs de l'Union européenne. L'ARTIAS en

clarifie actuellement les implications exactes (exportation des prestations, dispositions de carence, etc.).

Le financement de l'AGR

- Le financement de l'AGR s'inspire du modèle des assurances sociales : il passe par les impôts, ainsi que par les cotisations des employés et des employeurs, à raison de 3,7% chacun (tout compris, les salariés paient aujourd'hui 4,1% de leur salaire et les employeurs seulement 3,6% pour les assurances sociales qui se rapportent à la vie active).
- Les cotisations se calculent sur toutes les parts du revenu.
- Les indépendants cotisent désormais sur la base du revenu net imposable des vingt-quatre derniers mois. On applique comme pour l'AVS, une échelle de cotisation progressive.
- Si le chômage dépasse une valeur limite, un impôt de solidarité est perçu, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, sur les hauts revenus, les grandes fortunes et les gros bénéficiaires des entreprises pour assurer le financement de l'AGR.
- Comme dans le cadre des assurances sociales actuelles, la Confédération verse des contributions à l'AGR.

Les coûts

L'AGR entraîne des coûts supplémentaires liés à l'amélioration des prestations. Ces dépenses additionnelles sont en partie compensées par des économies, en particulier du côté de l'aide sociale qui n'a plus à colmater les brèches du système actuel. À cela s'ajoutent des économies liées au gain d'efficacité sur le plan administratif. Le tableau suivant présente les estimations budgétaires du réseau de réflexion (pour plus de détails, voir notre publication)³.

³ Ruth Gurny, Beat Ringger, loc. cit., p. 78 ss.

	Dépenses additionnelles	Économies
Prestations complémentaires pour familles	900	500
Pas de limite temporelle des indemnités journalières	1400	700
Autres améliorations	300	
Économies administratives		250
Économies du côté de l'aide sociale grâce à l'indemnité journalière en cas de maladie		350
Total	2600	1800
Solde	800	

- D'après nos calculs, les dépenses supplémentaires liées à l'amélioration des prestations se montent à environ 2,6 milliards de francs. Elles sont compensées par des économies du côté de l'aide sociale et par un gain d'efficacité sur le plan administratif correspondant à près de 1,8 milliard de francs. Le solde des dépenses additionnelles se monte ainsi à près de 800 millions de francs par an.
- Recettes supplémentaires : les cotisations sociales étant désormais prélevées, comme pour l'AVS, sur toutes les parts de salaire, il en résulte des recettes supplémentaires de l'ordre de 900 millions de francs.
- Conclusion : l'AGR n'est pas une aventure politique; son financement s'appuie sur des bases solides dans le cadre d'un modèle qui a fait ses preuves (prélèvement en pourcents des salaires du côté des employeurs et des salariés, contributions de l'État par le biais des impôts).

Remarque finale

Nous sommes convaincus que l'AGR contribue à une société plus solidaire et plus équitable. Ce modèle permet d'éliminer beaucoup de cas de pauvreté. Cependant, nous ne voulons pas qu'il soit compris comme la »solution miracle«. L'AGR n'éliminera pas d'un seul coup la pauvreté et l'exploitation; il restera encore beaucoup à faire. Il faudra notamment continuer à lutter pour des salaires équitables et pour une réduction déterminante du temps de travail, pour plus de démocratie dans l'économie et, dans l'esprit d'une politique sociale fondée sur des investissements, pour un nombre suffisant de crèches de qualité à des prix abordables, pour des bourses pour la formation continue tout au long de la vie active et pour des congés pour motifs familiaux dans l'intérêt des proches concernés.

Compléments d'information / sources

- Ruth Gurny, Beat Ringger : Die grosse Reform : Die Schaffung einer Allgemeine Erwerbsversicherung AEV. Zurich, edition 8, 2009
- <http://www.denknetz-online.ch> Allgemeine Erwerbsversicherung AEV

