

III. Qui pense quoi du système ? Les vues partagées et les divergences entre Confédération et cantons

Ludwig Gärtner, vice-directeur, OFAS

Les évolutions économiques, sociales, démographiques et politiques posent des défis à la sécurité sociale et l'influencent. Les réformes des assurances sociales doivent être comprises comme autant de réponses à ces défis. Elles ont, semble-t-il, des répercussions sur l'aide sociale, tantôt négatives, tantôt positives. Les solutions radicalement différentes par rapport au système actuel de sécurité sociale laissent quant à elles beaucoup de questions sans réponse. C'est pourquoi le développement progressif du système en place est le meilleur moyen de garantir la sécurité sociale future de la population.

1. Contexte

Le *marché du travail* détermine dans une large mesure les chances de gain et de revenu, ainsi que le chômage. Au cours des vingt dernières années, le nombre d'emplois a baissé dans le domaine de la production, alors que les domaines techniques, la santé et le social, ainsi que l'information et la communication ont connu un essor important. Cette évolution se traduit par un changement des exigences en termes de formation des actifs. Le chômage incompressible a progressivement augmenté au cours des dernières décennies. Cependant, en comparaison internationale, le taux de chômage reste à un niveau très bas en Suisse. La qualité du système éducatif et les investissements réalisés dans la formation et le perfectionnement y sont clairement pour quelque chose.

L'*évolution démographique* se ressent non seulement dans la prévoyance vieillesse, mais aussi dans d'autres assurances sociales et dans le domaine de la santé, en raison du vieillissement de la population active. Dernièrement, c'est toutefois l'immigration, en tant qu'aspect de l'évolution démographique, et ses conséquences sur le système de sécurité sociale qui sont au cœur du débat.

L'*évolution de la société* a elle aussi des effets sur la sécurité sociale. De par leur participation accrue au marché du travail, les femmes bénéficient de leur propre couverture sociale, tandis que les changements dans la composition des familles ont un impact sur les prestations de soutien au sein de la famille et partant sur les prestations de systèmes publics subsidiaires éventuellement nécessaires, comme l'aide et les soins à domicile ou l'aide sociale. Et qui dit taux de divorce élevés dit augmentation de la proportion de familles monoparentales, qui présentent un risque de pauvreté supérieur à la moyenne.

La sécurité sociale fait partie de la politique sociale et a donc une *dimension politique*. L'évolution des assurances sociales, mais aussi des prestations sociales au niveau cantonal, n'est donc pas uniquement le résultat d'évolutions factuelles, mais elle découle aussi des interprétations et réactions politiques engendrées par ces évolutions. Les mesures de politique sociale considérées comme nécessaires et les majorités politiques évoluent avec le temps, ce qui se traduit par des réformes de la politique sociale.

2. Sécurité sociale : conséquences et adaptations

Ces évolutions ont des répercussions sur la sécurité sociale. Les différentes révisions sont la preuve que les changements économiques et sociaux n'ont pas échappé aux assurances sociales. Dans l'*assurance-vieillesse et survivants*, le splitting et les bonifications pour tâches éducatives et d'assistance ont constitué

une avancée majeure vers une prévoyance vieillesse indépendante de l'état civil, qui conserve son caractère exemplaire en comparaison internationale également. En outre, le financement par la TVA a été introduit et l'âge de la retraite des femmes a été relevé de deux ans en raison des déficits élevés enregistrés dans les années 1990. En réaction aux déficits accumulés par l'*assurance-invalidité* au début des années 1990, le taux de cotisation a été relevé en 1995, et l'AI a bénéficié par deux fois d'un transfert de capitaux provenant du régime des allocations pour perte de gain. En outre, des mesures ont été prises dans le cadre des 4^e, 5^e et 6^e révisions de l'AI afin d'éliminer le déficit structurel annuel d'un à deux milliards de francs, et un financement additionnel temporaire a été instauré. Pour répondre aux problèmes sur le marché du travail, l'*assurance-chômage* a été développée par étapes depuis la moitié des années 1970. Les durées maximales de perception ont ensuite retrouvé un niveau plus modeste après la fin de la récession dans les années 1990. Enfin, l'*assurance-maladie*, avec la loi de 1994, repose sur des bases modernes et a été adaptée au fil des ans aux nouvelles évolutions.

D'aucuns regrettent que les réformes prennent autant de temps ou considèrent qu'elles vont dans la mauvaise direction. Il ne faut toutefois pas oublier que l'organisation des assurances sociales constitue par la force des choses une question hautement politique qui suscite de vives controverses. En conséquence, les processus politiques de négociation sont longs et les décisions sont le fruit de compromis entre des exigences divergentes. Cependant, le bilan global du système de sécurité sociale est positif, comme l'illustrent la stabilité du risque de pauvreté de la population et le fait que 3% seulement de la population est tributaire de prestations d'aide sociale.

Dans le débat actuel sur l'immigration, des voix s'élèvent pour dénoncer la baisse des salaires, l'augmentation du taux de chômage et la hausse du nombre de bénéficiaires de prestations d'aide sociale, qui seraient provoquées, selon certains, par l'immigration. Des études montrent cependant que les accords bilatéraux conclus avec l'UE ont permis de combler en partie le manque de main-d'œuvre qualifiée¹, et que l'immigration n'a eu qu'un impact marginal sur l'occupation de la main-d'œuvre suisse et sur le chômage². Aucune pression sur les salaires n'a pu être constatée³. Pour ce qui est des conséquences sur les assurances sociales, elles sont nettement positives. Dans le 1^{er} pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, les immigrés en provenance de l'UE versent environ 22% des cotisations et ne touchent que 15% de l'ensemble des prestations. Sans l'immigration, l'AVS enregistrerait déjà des déficits dépassant le milliard de francs depuis l'an 2000, et ses découverts seraient encore bien plus importants depuis 2008. Même en tenant compte du fait que les cotisations versées aujourd'hui donneront droit à des rentes, on peut partir du principe que le bilan global est positif pour l'assurance⁴. En ce qui concerne les

¹ Mühlemann, S., Wolter, St. 2013. Personenfreizügigkeit dämpft den Fachkräftemangel in der Schweiz. In : Die Volkswirtschaft 6-2013, pp. 16 à 19.

² Favre, S., Lalive, R., Zweimüller, J. 2013. Verdrängungseffekte auf dem Schweizer Arbeitsmarkt bleiben gering. In : Die Volkswirtschaft 6-2013, pp. 8 à 11.

³ Müller, T., Asensio, N., Graf, R. 2013. Les effets de la libre circulation des personnes sur les salaires en Suisse. Laboratoire d'économie appliquée (LEA), Observatoire universitaire de l'emploi (OUE), Université de Genève.

⁴ Dans le 1^{er} pilier, les cotisations sont perçues sur la totalité du salaire, alors que les rentes sont plafonnées. Etant donné que ce sont principalement des personnes hautement qualifiées touchant

conséquences sur l'aide sociale, les avis divergent. Alors que la ville de Fribourg constate une augmentation des bénéficiaires de prestations d'aide sociale en provenance des Etats de l'UE⁵, les analyses réalisées par la ville de Zurich montrent au contraire que l'immigration de citoyens de l'UE n'a pas entraîné d'augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale⁶. Quoi qu'il en soit, et malgré les fluctuations économiques, le taux d'aide sociale est très stable (env. 3%) depuis 2005, première année pour laquelle on dispose d'une statistique de l'aide sociale couvrant l'ensemble du pays.

3. Assurances sociales et aide sociale

Les cantons et les communes se plaignent souvent d'être les seuls à supporter les conséquences des changements sociaux et économiques, qui se répercutent sur l'aide sociale. Une analyse de la situation sur une période relativement longue montre clairement que tel n'est pas le cas (cf. ci-dessus). Pour illustrer leurs doléances, les cantons et les communes invoquent avant tout les révisions de l'assurance-invalidité et la dernière révision de l'assurance-chômage.

A partir des années 1990, la progression du nombre de bénéficiaires de rente AI s'est nettement accélérée : les chiffres ont pratiquement doublé en l'espace de dix ans. Or, les mesures prises dans le cadre des 4^e, 5^e et 6^e révisions de l'AI ont permis d'inverser cette tendance. Entre 2003 et 2011, le nombre de nouvelles rentes a baissé de 45%. Simultanément, l'AI a beaucoup intensifié ses mesures de réadaptation en faveur des personnes souffrant d'un handicap. Le nombre de personnes handicapées qui ont pu garder leur emploi ou en retrouver un autre avec l'aide de l'AI est passé de 5800 en 2007 à 16 600 en 2012.

Quels ont été, au cours de cette période, les changements affectant l'aide sociale ? La statistique suisse d'aide sociale fournit des informations couvrant l'ensemble du pays de 2005 à 2011⁷. Le nombre de cas⁸ est passé de 136 000 en 2005 à 130 000 en 2008, avant de repartir à la hausse et de franchir à nouveau le seuil des 136 000 en 2011⁹. La baisse du nombre de cas enregistrée jusqu'en 2008 s'est produite en même temps que le recul du nombre de nouvelles rentes AI. Ce fait contredit l'hypothèse selon laquelle une diminution du nombre de nouveaux bénéficiaires de rente AI se serait traduit par une augmentation du nombre de personnes tributaires d'aide sociale. En revanche, le recours accru à l'aide sociale depuis 2008 est effectivement concomitant avec la baisse du nombre de nouvelles rentes AI. Cela dit, on constate d'importantes divergences entre les cantons. Toujours selon la statistique suisse d'aide sociale de l'Office fédéral de

des salaires élevés qui ont immigré dans le cadre des accords bilatéraux, on peut partir du principe qu'elles apportent une contribution nette au financement de l'AVS, même en tenant compte de leurs prétentions futures.

⁵ La Liberté, 8.3.2013

⁶ Tagesanzeiger, 12.11.2013

⁷ Office fédéral de la statistique :

<http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/fr/index/themen/13/03/03/dos/04.html> (état au 12.11.2013)

⁸ L'évolution du nombre de bénéficiaires d'aide sociale correspondant à peu de chose près à celle du nombre de cas, nous renonçons à l'illustrer séparément.

⁹ Les chiffres relatifs aux nouveaux bénéficiaires de rente AI et aux bénéficiaires d'aide sociale ne sont pas directement comparables, car l'AI recense le nombre de nouveaux bénéficiaires de prestations (sans compter les sorties du système), tandis que l'aide sociale répertorie l'effectif (solde des entrées et sorties).

la statistique, le nombre de bénéficiaires d'aide sociale est resté pratiquement constant en Suisse entre 2005 et 2011, mais les variations annuelles moyennes du nombre de bénéficiaires dans les cantons se situent dans une fourchette de -4,5 à +4%. Au cours de la même période, les dépenses d'aide sociale par bénéficiaire ont augmenté d'environ 3% sur l'ensemble du territoire suisse. Selon les cantons, cette variation se situe entre -7 et +11%. Il est logique qu'une augmentation du taux de bénéficiaires d'aide sociale associée à une hausse notable des dépenses moyennes par cas fasse croître les coûts de l'aide sociale. Dans certains cantons, la progression annuelle moyenne des coûts est nulle alors qu'elle dépasse les 10% dans d'autres cantons. Manifestement, les facteurs expliquant ces différences sont multiples. On ne saurait déterminer si les réformes de l'AI ont eu une influence, ni dans quelle mesure, le cas échéant. D'ailleurs, il se peut que le succès des efforts de réadaptation entrepris par l'AI ait permis de décharger quelque peu l'aide sociale.

La révision de l'assurance-chômage en 2011 n'a pas non plus entraîné les retombées redoutées par les cantons sur l'aide sociale. Les cantons estimaient qu'un tiers des coûts économisés dans l'assurance-chômage viendraient grever les budgets de l'aide sociale¹⁰. Une analyse des effets a montré que certains chômeurs en fin de droit ont effectivement dû se tourner vers l'aide sociale. Toutefois, les coûts effectifs pour l'aide sociale ont été nettement inférieurs aux prévisions¹¹.

4. Propositions d'amélioration et solutions de rechange

Les détracteurs de l'actuel système de sécurité sociale proposent différentes améliorations ou solutions de rechange. Une des propositions prévoit une *assurance générale du revenu*. L'idée centrale est de réunir toutes les branches d'assurance sociale qui protègent l'individu contre une perte de gain. Une telle solution offrirait en effet une meilleure couverture grâce à de meilleures prestations. Elle aurait en outre l'avantage de résoudre des problèmes de coordination et de délimitation entre les différentes branches d'assurance. En revanche, elle engendrerait aussi une hausse des coûts et une redistribution plus importante, tout en brouillant quelque peu les liens de causalité entre les prestations et les risques assurés. Elle ne répondrait pas non plus à la question de savoir comment délimiter judicieusement le droit aux prestations dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE. Tous ces points sont hautement controversés au niveau politique. Par ailleurs, les réglementations actuelles dans le domaine des assurances sociales sont des compromis institutionnalisés, trouvés au terme de longues négociations et tractations politiques. Renoncer à ces compromis pour trouver une nouvelle solution globale constitue un risque politique énorme pour tous les acteurs. C'est un projet dont l'issue est incertaine et qui recèle un

¹⁰ Peter, M., Schwegler, R., Maibach, M. 2010. Auswirkungen der Änderungen des Arbeitslosenversicherungsgesetzes auf die Kantone (en allemand, avec synthèse en français). Mise à jour après les décisions du Parlement au printemps 2010. Rapport final. Publié par la conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. [CDAS](#) (état au 12.11.2013).

¹¹ Salzgeber, R. 2013. Conséquences de la 4^e révision de l'assurance-chômage pour l'aide sociale. In : La vie économique 9-2013, pp. 62 à 66

risque d'enlèvement politique considérable vu le nombre substantiel de questions à régler.

Une solution totalement différente et bien plus radicale est l'instauration d'un *revenu de base inconditionnel*, qui viendrait remplacer les prestations financières des assurances sociales et de l'aide sociale. Une initiative populaire a été déposée et le Conseil fédéral entend présenter un message relatif au revenu de base inconditionnel en 2014. La votation populaire aura vraisemblablement lieu en 2015. De manière générale, on peut envisager deux variantes de revenu inconditionnel, dont l'une offrant un revenu de base modeste. Dans ce cas, l'incitation à exercer une activité lucrative est forte et le marché de l'emploi peut être dans une large mesure libéralisé. Reste à décider si, en cas de besoins individuels accrus (par ex. en cas de handicap), il n'y aurait pas lieu d'octroyer des prestations supplémentaires ou des prestations d'intégration. L'autre variante est un revenu de base relativement élevé. Dès lors, l'exercice d'une activité lucrative n'étant plus indispensable, les bénéficiaires disposeraient d'une liberté de manœuvre et pourraient s'engager de manière bénévole dans la mesure où leurs besoins économiques de base seraient couverts. Il est évident que dans ce cas, l'offre de travail diminuerait. Parallèlement, le taux d'imposition du revenu du travail serait très élevé pour financer le revenu de base. Le travail au noir deviendrait d'autant plus attrayant. Ce projet ne répond pas non plus à la question de savoir comment délimiter judicieusement le revenu de base dans le cadre des accords bilatéraux avec l'UE.

L'article constitutionnel de l'initiative populaire ne fixe pas le montant du revenu de base inconditionnel. Les auteurs de l'initiative ont cependant évoqué une somme mensuelle de 2500 francs par adulte et 625 francs par enfant¹²; ils défendent donc visiblement la deuxième variante. Sur le plan politique, cette proposition est très controversée : elle suppose une redistribution massive et instaure des prestations inconditionnelles, qui sont donc dues sans motif. Il s'agit d'une solution radicale qui remplace non seulement le système de sécurité sociale actuel, mais aussi le système économique dans son ensemble.

La *troisième solution* consiste à éliminer progressivement les injustices et redondances existantes entre les différentes assurances au fil des révisions à venir, tout en encourageant et en améliorant la collaboration entre les systèmes existants, surtout pour ce qui est de l'intégration au marché du travail. Dans sa réponse au postulat de Silvia Schenker (09.3655) « *Assurance générale du revenu* », le Conseil fédéral s'est clairement prononcé en faveur de cette solution¹³.

5. Conclusion

Le système de sécurité sociale doit relever les défis de taille posés par les nouvelles exigences résultant des mutations sociales et économiques, ainsi que de l'évolution démographique et de la migration. Il s'agit de trouver des solutions

¹² <http://bedingungslos.ch/>, état au 12.11.2013

¹³ Conseil fédéral 2012. Perte de revenu et couverture sociale. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat de Silvia Schenker (09.3655) « Assurance générale du revenu » du 12.6.2009.

adéquates. Des adaptations seront nécessaires à tous les échelons du système. Force est de constater que la couverture sociale reste bonne en dépit de tous les changements intervenus. Ces vingt dernières années, ni la pauvreté ni les conditions de travail précaires n'ont fortement progressé.

Pourtant, l'évolution du contexte lance des défis communs aux assurances sociales et à l'aide sociale. Les réformes réalisées dans les assurances sociales ont des répercussions sur l'aide sociale. Les résultats de plusieurs études et statistiques permettent néanmoins de conclure que nous ne sommes pas en présence de vases communicants : les personnes ne bénéficiant pas de prestations des assurances sociales n'ont pas forcément recours à l'aide sociale. En outre, les révisions des assurances sociales ont parfois des conséquences favorables pour l'aide sociale : ainsi, il semble que l'importance accordée à la réinsertion par l'assurance-invalidité a aussi permis de soulager l'aide sociale. Les grandes différences constatées dans l'évolution de l'aide sociale selon les cantons ne permettent pas de déceler un schéma et ne confirment pas l'hypothèse d'un transfert de charges des assurances sociales vers l'aide sociale.

Un examen approfondi des solutions de remplacement du système de sécurité sociale qui font actuellement débat montre que les systèmes proposés ne sont pas à même de relever les défis complexes de la sécurité sociale. En outre, ils ne paraissent guère réalisables du point de vue politique et ne permettront pas de réunir une majorité. Le système en place et son orientation générale sont capables – à condition de réaliser les révisions nécessaires – de garantir la sécurité sociale de la population suisse pour les années à venir.

