

Contrôle des dépenses : prévoyance sociale

Priorité à la consolidation

4 avril 2005

Numéro 13

dossierpolitique

Carton rouge pour l'évolution des dépenses en 2002

L'essentiel en bref

Les dépenses des pouvoirs publics consacrées à la prévoyance sociale ont connu un sensible coup d'accélérateur depuis 2000. Après avoir augmenté de 2,9% en 2001, elles ont fait un bond à 5% en 2002.

Pour la période de trois ans comprise entre 1999 et 2002, l'image apparaît étonnamment positive grâce à la bonne conjoncture enregistrée jusqu'en 2000 : les dépenses sociales ont progressé en moyenne de 2,3% par année, soit dans une proportion inférieure à l'objectif de 3,2%.

Position d'economiesuisse

En 2002, l'accroissement des dépenses a été, comme dans les années 90, nettement supérieur à l'objectif et également supérieur à la tendance. A défaut de corrections côté dépenses, il ne sera pas possible de renverser cette tendance négative. Au nombre des objectifs prioritaires figurent un véritable assainissement de l'AI ainsi qu'une stratégie à long terme visant à assurer le financement de l'AVS.

L'objectif de finances durables ne saurait être atteint si l'on ne fait rien pour assainir la prévoyance sociale. Le secteur social est le plus important en termes de dépenses; c'est aussi celui qui présente depuis des années la dynamique la plus vigoureuse de ce point de vue. Le vieillissement démographique place les assurances sociales devant un grand défi de politique financière.

Le présent dossier fait partie d'un ensemble complet consacré au contrôle des dépenses de l'Etat. Il fait suite au Concept des dépenses publié en 2002 par economiesuisse. Nous nous proposons d'actualiser pour chaque domaine l'évolution effective des dépenses. Le but est de montrer si, et dans quels domaines, les dépenses présentent une évolution acceptable sur la durée.

Avec une part de 35% en 2002, le secteur de la prévoyance sociale est de loin le poste de dépenses le plus important des collectivités publiques. En 1990, la Suisse consacrait 30,2% de ses dépenses à la prévoyance sociale. Après que la situation conjoncturelle favorable eut ramené la croissance des dépenses du secteur au-dessous de la tendance à long terme en 2000 et 2001, les dépenses de la prévoyance sociale ont à nouveau grimpé de 5% en 2002, soit à peu près

l'équivalent de la croissance annuelle moyenne depuis 1990. Le Concept des dépenses prévoit un objectif annuel de 3,2% pour les dépenses sociales, contre 1,8% pour l'ensemble de celles de la Confédération, des cantons et des communes. Il y a donc toujours une croissance réelle des dépenses dans le domaine social. A défaut de mesures de correction, il faut s'attendre dans ce secteur à une progression annuelle de 4,4 %.

Avec une part de 35% en 2002, le secteur de la prévoyance sociale est de loin le poste de dépenses le plus important des collectivités publiques

Les principaux piliers: AVS et AI

Le système suisse de sécurité sociale correspond à la structure fédéraliste du pays. Il porte la marque d'organismes responsables privés, d'utilité publique, de partenaires sociaux, d'institutions ecclésiastiques ou d'organisations subventionnées, semi-étatiques. Le

présent dossier ne prend en compte que les dépenses de prévoyance sociale influençant la quote-part de l'Etat. Elles englobent les dépenses des collectivités publiques dans ce domaine ainsi que celles des institutions d'assurances de droit public. Toutefois, certaines assurances sociales (par exemple la prévoyance professionnelle et les primes de l'assurance maladie obligatoire) n'entrent pas dans la définition officielle de la quote-part de l'Etat et ne sont donc pas prises en considération ici.

En outre, dans le but de garantir la cohérence et la transparence des groupes de tâches définis, le Concept des dépenses a procédé aux ajustements suivants par rapport aux statistiques officielles:

- Les mesures destinées à abaisser les primes dans l'assurance maladie obligatoire (3,5 mrd en 2002), que la statistique officielle range au chapitre de la prévoyance sociale, ne figurent pas ici; elles sont traitées dans le dossier consacré à la santé.
- Les recettes affectées destinées aux institutions sociales, notamment le pour-cent de TVA destiné à l'AVS, ne figurent pas, conformément à la statistique officielle, au chapitre des finances et impôts,

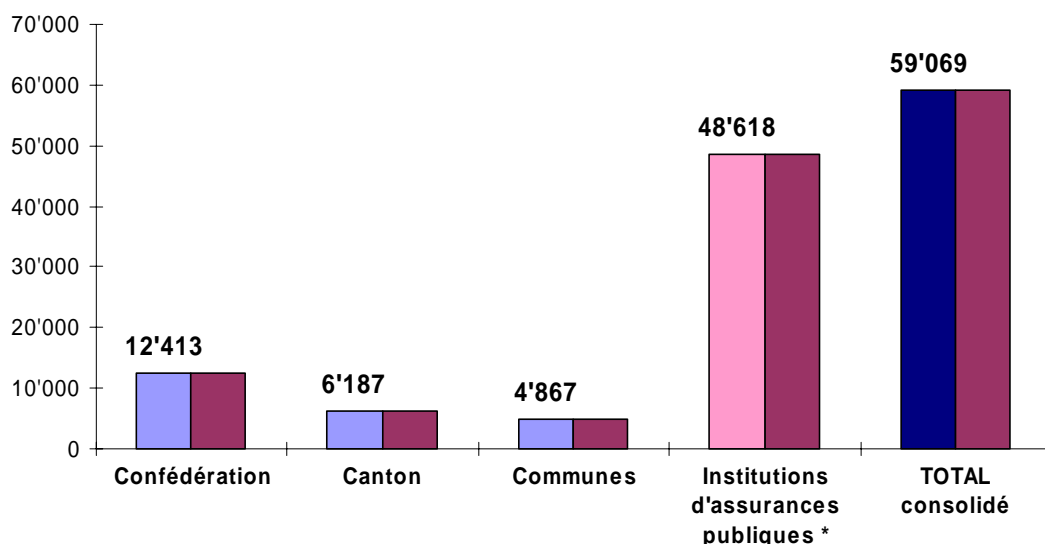
mais sont intégrées à la prévoyance sociale.

Avec 29,1 mrd fr., l'AVS a représenté en 2002 le principal volume de dépenses. Les rentes AVS sont financées selon le principe de la répartition. Les dépenses annuelles proviennent à raison de 74% des prélèvements sur les salaires, la Confédération assumant les 26% restants. En 2002, les dépenses fédérales consacrées à la vieillesse se sont élevées à 4,9 mrd fr., faisant de ce poste le plus coûteux de la Confédération. Cette dernière finance sa contribution avec les recettes provenant des impôts sur le tabac et l'alcool, de la TVA et de la redevance sur les casinos ainsi que par ses ressources générales. Cependant, les dépenses totales du système de la prévoyance vieillesse dépassent de loin celles de l'AVS, qui n'en constituent que le premier pilier.

Les dépenses de **l'assurance invalidité (AI)**, d'un montant de 10 mrd fr., constituent le deuxième poste de dépenses influençant la quote-part de l'Etat. La moitié des dépenses sont financées par la Confédération (37,5%) et les cantons (12,5%), un bon tiers par des prélèvements sur les salaires. Outre les rentes individuelles d'invalidité, des mesures de réinsertion et

Dépenses de prévoyance sociale

Répartition par niveau étatique (2002, en mio.fr.)



* Sans élimination des montants comptés à double dans les budgets publics (Conf., cant., com.)
Source: AFF, Finances publiques en Suisse 2005; OFAS, Statistique des assurances sociales 2003

des prestations collectives (par exemple des contributions à la construction et à l'exploitation de homes, d'ateliers ou d'institutions de formation) sont aussi financées par l'AI.

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI (2,5 mrd fr.) sont des prestations versées en cas de besoin. Les personnes qui touchent ces prestations sont les bénéficiaires de prestations AVS/AI dont les prestations d'assurances régulières, les autres revenus et la fortune ne suffisent pas à couvrir le minimum vital. La Confédération verse au titre des PC une contribution représentant 10 à 35% des dépenses cantonales en la matière.

L'assurance chômage (AC), financée en principe par des prélèvements salariaux, a engendré en 2002 des dépenses de 5 mrd fr. et bouclé sur un léger excédent. Mais si elle enregistre un déficit, comme ce fut le cas dans les années 1990 et en 2003 en raison de la mauvaise situation conjoncturelle, la Confédération et les cantons lui octroient à parts égales des prêts. Ceux-ci sont remboursés ultérieurement sur la base des excédents du compte de l'AC. Lors de circonstances exceptionnelles, la Confédération octroie une contribution à fonds perdus jusqu'à un maximum de 5% des dépenses de l'AC.

Les autres assurances sociales représentent 4,6 mrd fr. Parmi celles-ci, l'assurance accidents (AA) est financée exclusivement par des prélèvements sur les salaires. Elle protège les travailleurs des conséquences économiques des accidents professionnels et non professionnels. Les prestations de la SUVA qui n'entrent plus dans la quote-part de l'Etat atteignent 3,6 mrd fr., tandis que les dépenses des institutions privées d'assurance en relation avec l'AA obligatoire ne sont pas comptabilisées dans la quote-part de l'Etat. Le régime des allocations pour perte de gain (APG), représentant un volume de dépenses de 0,7 mrd fr. et également financé par des prélèvements sur les salaires, couvre la perte de revenu pendant le service militaire ou le service civil. Enfin, l'assurance militaire (AMi), financée exclusivement par la Confédération, coûte 0,3 mrd fr. A propos des autres dépenses de la prévoyance sociale, il faut encore mentionner celles de l'aide sociale (4,9 mrd fr.), laquelle revêt une certaine importance. L'aide aux réfugiés en Suisse (un bon milliard de francs) représente la presque totalité

de ce poste au niveau fédéral. Les autres coûts de l'aide sociale (à l'exclusion de l'aide aux réfugiés), d'un montant de plus de 3,8 mrd fr., sont assumés à parts à peu près égales par les cantons et les communes.

Le poste divers (2,6 mrd fr.) recouvre surtout les dépenses des homes publics pour personnes âgées (0,9 mrd fr.), que les communes sont pratiquement seules à assumer. Quant aux coûts de l'enclavement à la construction de logements (0,5 mrd fr.), ils se répartissent pour moitié environ entre la Confédération et les cantons, communes comprises.

La progression des dépenses n'a nulle part été aussi forte que dans le domaine de la prévoyance sociale

Evolution des dépenses : attentes croissantes à l'égard des assurances sociales

Evolution à ce jour

La progression des dépenses n'a nulle part été aussi forte entre 1990 et 2000 que dans le domaine de la prévoyance sociale. Les dépenses sociales ont passé dans cette période de 32 mrd fr. à 55 mrd fr., soit une croissance annuelle moyenne de 5,4%. Ainsi, la Suisse est, après le Portugal, le pays de l'OCDE où la quote-part sociale (dépenses sociales/PIB) a le plus fortement augmenté. S'il est un domaine où l'évolution des dépenses n'a pas du tout été maîtrisée, c'est bien l'AC, particulièrement soumise aux aléas de la conjoncture. De 0,5 mrd fr. en 1990, ses dépenses ont atteint un sommet de 8 mrd fr. en 1997, pour revenir à 3,7 mrd fr. en 2000. L'évolution démographique a commencé à déployer ses effets sur les dépenses de l'AVS. La démographie explique aussi la progression supérieure à la moyenne des coûts de l'AI. Mais ce qui a surtout creusé l'écart entre les dépenses et les recettes de l'AI, c'est l'accroissement des nouveaux cas d'invalidité d'origine psychique et la diminution, liée à l'évolution conjoncturelle, des cas de réinsertion. L'AI, l'AA ainsi que les soins médico-pharmaceutiques ont en outre subi l'influence de la hausse des coûts de la santé. Enfin, l'augmentation massive des prestations d'aide sociale s'explique par les conséquences de la récession des années 90 ainsi que par l'afflux massif, depuis 1990, de requérants d'asile. A partir de l'an 2000, la situation s'est détendue sur le front des réfugiés.

Tendance

La hausse des dépenses liée à l'évolution démographique (arrivée à la retraite des personnes nées pendant les années à fort taux de natalité / allongement de l'espérance de vie) va s'accroître dès 2010. Il y a de moins en moins d'actifs pour financer les prestations d'ayants droit de plus en plus nombreux, ce qui met à rude épreuve un système fondé sur la répartition comme l'AVS. A quoi vient s'ajouter l'effet d'augmentation des rentes lié à l'indice mixte. Dans l'AI aussi, le nombre des bénéficiaires de prestations est en hausse. Cette évolution s'explique par le risque accru d'invalidité et l'allongement de l'espérance de vie des personnes handicapées. Le nombre des cas d'invalidité d'origine psychique tend à augmenter fortement. Les efforts déployés en vue d'une réinsertion précoce dans le monde du travail sont insuffisants. De plus, les possibilités d'intégration de ces personnes sur le marché du travail sont limitées. Selon le plan financier de la législature pour les années 2006 à 2008, les dépenses consacrées à la prévoyance sociale pour les années 2004 à 2008 s'inscrivent en hausse de 3,1% par an en moyenne. Il ressort des indications contenues dans ce plan que cette croissance considérable des dépenses s'explique principalement par l'AVS (4,1%) et par l'AI (3,2%).

Les mesures visant à réduire les coûts, envisagées dans la 11e révision de l'AVS, ont été rejetées en votation populaire le 16 mai 2004. Les mesures de consolidation qui s'imposaient ont dû être différées. Mais il n'est pas question d'y renoncer. Le vieillissement de la population, qui va se faire de plus en plus sentir sur le **budget de l'AVS**, va revenir à l'ordre du jour des débats politiques, avec peut-être quelques accents nouveaux.

Les dépenses de l'AVS progressent beaucoup plus fortement que les recettes provenant des impôts généraux de la Confédération, mais aussi plus rapidement que les rentrées de la TVA. Il en résulte un déséquilibre grandissant. Afin de créer davantage de transparence et de parvenir à une meilleure maîtrise des dépenses de la Confédération pour l'AVS, le Conseil fédéral a dissocié l'AVS du budget de la Confédération dans son nouveau plan de législature. La question du remplacement de la contribution actuelle de la Confédération à l'AVS par des parts de TVA affectées (environ deux pour cent d'impôt supplémentaires) est actuellement à l'étude. Un postulat présenté en décembre 2003 au Conseil national demande que cette démarche ne perturbe pas le frein à l'endette-

ment et que le niveau total des prestations se situe dans l'ordre de grandeur des recettes estimées.

En dépit des charges qui vont affecter le budget de l'AVS, les syndicats persistent à en exiger le développement. Un âge de la retraite flexible dès 62 ans devrait permettre à leurs yeux aux revenus inférieurs et moyens de prendre une retraite anticipée. L'âge légal de la retraite ne serait pas supérieur à 65 ans. Pour financer ce développement d'un coût estimé à 1,6 mrd fr., les syndicats pensent en priorité à des prélèvements salariaux et à des pour-cent de TVA affectés ainsi qu'à certaines économies sur les prestations actuelles (élévation de l'âge de la retraite des femmes à 65 ans et réduction des rentes de veuve). En outre, les syndicats souhaitent développer l'AVS aux dépens de la prévoyance professionnelle. Les rentiers toucheraient, prestations complémentaires incluses, un revenu minimal garanti de 3000 francs, (4'500 francs pour les couples).

Les ambitions de la politique sociale se sont entretenu étendues à la Banque nationale. En ce qui concerne l'utilisation des **réserves d'or excédentaires**, les Chambres n'ont pas réussi à se mettre d'accord lors de la procédure d'élimination des divergences, de sorte que les cantons pourront utiliser librement leur part de deux tiers. La part de la Confédération va accroître la marge de manoeuvre de politique financière des pouvoirs publics. L'enjeu du débat porte sur l'affectation des fonds à la réduction générale des dettes ou au désendettement de l'assurance invalidité, ce qui n'a de sens en politique financière que si l'on dissocie l'AI de l'AVS dans le cadre d'un assainissement de l'AI côté dépenses. Outre la question de la répartition des réserves d'or excédentaires, l'initiative populaire de gauche « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » est toujours pendante. Celle-ci propose de verser le bénéfice net de la Banque nationale au fonds de compensation de l'AVS et de réserver un milliard de francs par an pour les cantons. Alors que le Conseil national entend opposer un contre-projet à l'initiative, le Conseil des Etats rejette l'initiative et son contre-projet, ce qui est judicieux.

Les dépenses de **l'assurance invalidité (AI)** quant à elles augmentent très rapidement. Si la 4e révision de l'AI s'orientait plutôt vers un développement que vers une consolidation, la 5e révision, elle, vise à réduire le nombre des nouvelles rentes et à freiner l'explosion des coûts. La réforme a pour principaux objectifs l'abaissement d'un dixième du nombre des nouvelles

rentes et la réduction du déficit de l'assurance. Cela implique d'appliquer rigoureusement le principe « la réinsertion prime la rente » et de prendre en charge beaucoup plus rapidement qu'aujourd'hui les personnes incapables de travailler pour raison de maladie. Une proposition va dans le sens de l'application pendant deux ans au plus de mesures coûteuses visant l'intégration sociale et professionnelle. Pendant cette période, la personne incapable de travailler toucherait une indemnité journalière avant d'obtenir une rente le cas échéant.

Ces personnes n'auraient droit ni aux prestations complémentaires, ni à celles de la prévoyance professionnelle, ce qui soulagerait le deuxième pilier. A titre de compensation partielle, le taux de cotisation de l'AI serait porté de 1,4 à 1,5% du salaire. La durée de cotisation en vue de l'obtention d'une rente d'invalidité ordinaire serait portée d'une année actuellement à cinq ans à l'avenir. Enfin, il est prévu que seuls les médecins de l'AI soient autorisés à apprécier l'invalidité. Outre les mesures

visant à renforcer l'intégration, il y a lieu de corriger les incitations négatives par rapport au travail en supprimant par exemple le supplément de carrière pour les jeunes rentiers de l'AI. Quelques autres mesures d'économies immédiatement applicables ont été proposées, telle la suppression des rentes complémentaires en cours pour les conjoints. Dans l'ensemble, ces mesures devraient permettre de réduire le déficit de l'AI de 1,5 mrd fr. actuellement à 1 mrd environ par an. Malgré ces mesures envisagées dans la 5e révision de l'AI, les dépenses continueront de progresser sensiblement. Pour la période comprise entre 2007 et 2025, elles devraient croître en valeur réelle de 1,5% au lieu de 1,7%. Jusqu'en 2017, les dépenses augmenteraient même encore plus fortement qu'en l'absence de toute révision. Ce phénomène s'explique par les coûteuses mesures d'intégration qui, d'après les chiffres du message, ne se révéleraient financièrement payantes qu'à partir de 2030. Dans l'ensemble, ces mesures côté dépenses sont insuffisantes pour assainir l'AI. C'est pourquoi il est proposé une fois de plus que l'effort porte sur de nouvelles recettes. Parallèlement à la révision, le Conseil fédéral entend ainsi augmenter la TVA de 0,8%, ce qui rapporterait en moyenne

2,4 mrd fr. supplémentaire par an.

L'AC, sujette aux aléas de la conjoncture, a pu bénéficier en 2000 et 2001 d'une évolution conjoncturelle plus favorable, qui a fait diminuer le taux de chômage. Depuis 2002, l'AC a été à nouveau davantage mise à contribution. En 2003, l'assurance chômage a à nouveau bouclé avec un déficit.

Dans le domaine de la **politique familiale**, certains projets susceptibles d'augmenter considérablement les coûts de l'Etat social sont sur la table. L'initiative populaire du syndicat Travail Suisse porte sur l'harmonisation des allocations familiales à 450 francs par mois et par enfant au moins. Aujourd'hui, les allocations familiales réglementées sur une base cantonale se montent à 180 francs en moyenne. Le Conseil national, sur proposition de sa commission, a opposé un

Malgré ces mesures envisagées dans la 5e révision de l'AI, les dépenses continueront de progresser sensiblement. Jusqu'en 2017, les dépenses augmenteraient même encore plus fortement que si la révision n'avait pas lieu.

modèle plus modeste à l'initiative. Il prévoit d'accorder 200 francs par mois aux enfants jusqu'à 15 ans révolus et 250 francs par mois aux jeunes en formation jusqu'à 25 ans. En vertu du principe « un enfant, une allocation

», la contribution financière est prévue tant pour les personnes qui travaillent que pour celles qui ne travaillent pas, pour les salariés comme pour les indépendants. Les deux projets impliquent des coûts élevés. L'initiative des syndicats doublerait les prestations actuelles et occasionnerait pour 6,7 milliards de francs de coûts supplémentaires aux pouvoirs publics. Le modèle du Conseil national se traduirait par des coûts supplémentaires de l'ordre de 890 millions de francs par an, dont 690 millions à la charge des employeurs et 200 millions aux frais des collectivités publiques, c'est-à-dire très largement des cantons.

Des signaux pointent dans la direction d'un développement de l'Etat social, que ce soit dans les revendications de la gauche politique, au PDC, dans la plupart des cantons, et sur le plan fédéral avec la demande de prestations complémentaires pour les familles à bas revenus. Dans la procédure de consultation, les employeurs et économistes suisses, ainsi que l'UDC et le PRD s'opposaient à ce développement. Deux initiatives parlementaires demandaient l'introduction du modèle tessinois au niveau fédéral. Il permettrait de réduire de plus de 200 mio.fr. les dépenses d'aide sociale des cantons. Il coûterait

quelque 880 mio.fr. par année. Cinq huitièmes seraient à la charge de la Confédération, trois huitièmes incomberaient aux cantons. Les cantons et l'Association des communes suisses sont favorables à ce modèle. Les adversaires de ces prestations complémentaires se réclament surtout de la situation financière critique de la Confédération et de l'évolution financière défavorable des assurances sociales. Ils proposent plutôt des allègements fiscaux ciblés. Le modèle qui a été le mieux accueilli lors de la procédure de consultation est celui qui vient en aide aux familles monoparentales.

Selon le plan financier 2004-2008 de la Confédération, les dépenses pour l'aide aux réfugiés en Suisse devraient diminuer en raison de la baisse tendancielle du nombre des nouvelles demandes d'asile. Compte

tenu des économies réalisées dans le cadre du PAB 04, les ressources présumées nécessaires de 2004 à 2008 vont diminuer de 2,8% par an en moyenne.

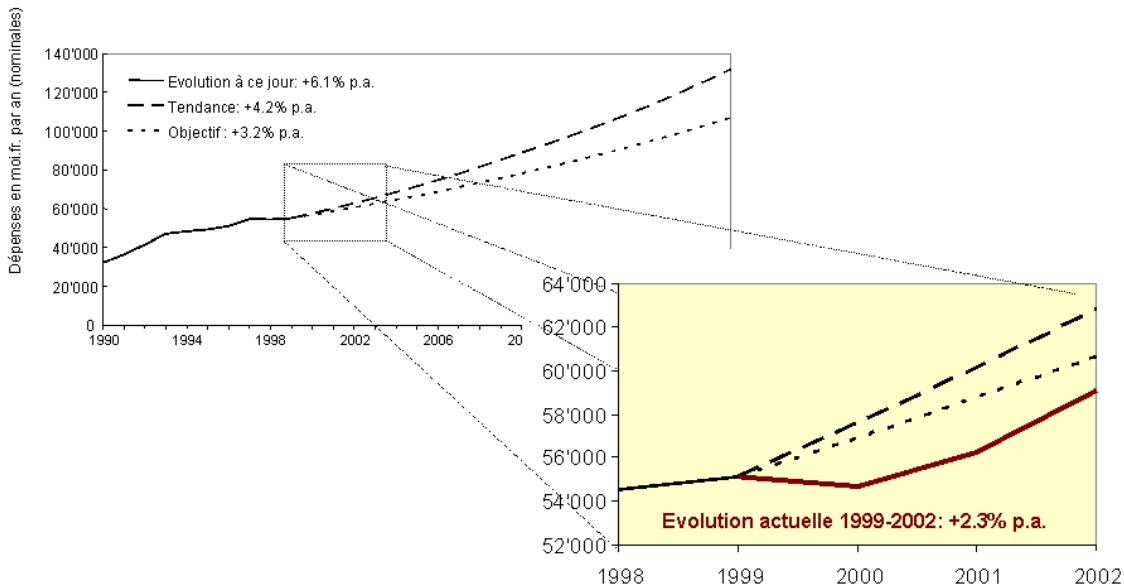
Les coûts de l'aide sociale menacent de partir à la dérive. Entre 1990 et 2002 les dépenses ont atteint environ 4,9 mrd fr. et ont ainsi plus que doublé. L'aide sociale devrait donc aussi être révisée. Il s'agit là surtout de renforcer les incitations au travail, de réaliser une meilleure intégration des personnes et de combattre efficacement les abus. Une pratique commune à l'ensemble de la Suisse devrait prévenir l'insécurité juridique et le tourisme social.

Il ne sera possible de stabiliser durablement le secteur social que lorsque l'AVS/AI ainsi que les autres postes du réseau de sécurité sociale pourront être consolidés et qu'on renoncera à développer encore l'Etat social.

Il ne sera possible de stabiliser durablement le secteur social que lorsque l'AVS/AI ainsi que les autres postes du réseau de sécurité sociale pourront être consolidés et qu'on renoncera à développer encore l'Etat social.

Dépenses de prévoyance sociale 1990-2010, en mio.fr.

Contrôle des dépenses sur la base du Concept des dépenses



Sources : AFF, Finances publiques en Suisse 20002 et économiessuisse, Concept des dépenses 2002

consolidés et qu'on renoncera à développer encore l'Etat social. Au vu des nombreux postulats pendents dans ce domaine, les dépenses du secteur de la prévoyance sociale devraient continuer à progresser très fortement d'ici à 2010, dans une proportion de 4,4% par an en moyenne. Avec la mise en œuvre des lignes directrices et mesures proposées dans le Concept des dépenses, il devrait être possible de limiter la croissance des dépenses sociales à 3,2%.

Evolution effective des dépenses : carton rouge pour 2002, carton vert pour 1999 à 2002

Les dépenses du secteur de la prévoyance sociale ont augmenté de 5% en 2002 pour s'inscrire à 59 mrd fr. L'évolution des dépenses a donc été supérieure à l'objectif de 3,2% ainsi qu'à la tendance prévue de 4,4%, ce qui se traduit par un carton rouge. L'évolution pour la période 1999-2002 présente une évolution plus favorable, dans la mesure où les dépenses sociales ont augmenté en moyenne de 2,3% par année. Dans la période 1990 – 2000, les dépenses de prévoyance sociale ont augmenté de 5,4% par an en moyenne. C'est pourquoi les assurances sociales doivent, de manière générale, rester simples et uniformes dans leur conception. Tout ce qui a trait à la flexibilisation, à la différenciation et à des éléments d'individualisation doit relever des conventions collectives ou du domaine des assurances complémentaires facultatives.

Prévoyance vieillesse

Le concept des trois piliers a fait ses preuves. Mais il y aurait lieu de revoir le rapport actuel entre les trois piliers, ce qui implique d'adapter la hiérarchie des objectifs dans la Constitution. Cela signifie qu'il n'incomberait plus prioritairement à l'AVS de couvrir les besoins vitaux, mais que ce but devrait être garanti au moyen des prestations des trois piliers ainsi que, en cas de besoin, à l'aide des prestations complémentaires. Il s'agit, dans le 1er pilier (système de rentes de base de l'assurance populaire), d'assurer le maintien des rentes. La LPP (2e pilier) doit rester à l'avenir une loi-cadre exempte de complications. Enfin, il y a lieu de faciliter la prévoyance individuelle facultative du 3e pilier (prévoyance individuelle complémentaire). Ainsi, il sera possible de renforcer l'élément de capitalisation dans l'architecture des trois piliers, pour mieux compenser la pression exercée sur le 1er pilier. Dans l'AVS, il s'agit d'éviter à temps l'apparition d'injustices

flagrantes entre les générations. C'est avec l'aide des PC que la couverture des besoins vitaux doit être assurée de manière ciblée. L'égalité des sexes qui passe, par exemple, par l'harmonisation de l'âge de la retraite et l'adaptation progressive des rentes de veuves et de veufs, doit être réalisée. Pour désamorcer le problème démographique, il faut en priorité relever progressivement l'âge de la retraite. D'autres mesures sont encore nécessaires pour augmenter le taux d'activité. Il y a lieu à la fois de raccourcir la durée des études d'une manière générale, de mettre au point des modèles permettant de maintenir plus longtemps – sur une base volontaire – les personnes d'un certain âge en activité et de mieux intégrer les femmes dans le monde du travail. Dans tous les cas, il importe d'éviter les incitations en faveur de retraites anticipées financées par l'Etat. En ce qui concerne l'AVS, il s'agit également d'atténuer la dynamique du renchérissement. Enfin, si on souhaite différencier les prestations, par exemple flexibiliser l'âge de la retraite dans une branche, individuellement ou par catégories sociales, il faut agir non au travers de l'AVS, mais par le biais des 2e et 3e piliers ainsi que des PC.

Assurance invalidité

Le principe « la réinsertion prime la rente » doit être davantage mis en œuvre. Le Conseil fédéral souhaite assainir l'AI par la 5e révision et un financement supplémentaire de 0,8 point de TVA. Malheureusement, le concept d'assainissement est loin d'être convaincant. Ainsi, l'assurance invalidité serait financée à hauteur de 90 % par une augmentation des recettes tandis que les mesures relatives aux dépenses contribueront à l'assainissement de 3 milliards de francs à hauteur de 10 % seulement. L'objectif de la 5e révision de l'AI est de maîtriser l'explosion des dépenses et de mettre en place un dispositif de financement de l'AI durable. Il convient de compléter les propositions du Conseil fédéral par des mesures plus efficaces du côté des dépenses. Des mesures complémentaires en faveur de l'intégration, en particulier, doivent avoir pour effet de détendre plus rapidement la tension du côté des dépenses, autrement dit le paiement des rentes. Par conséquent, il faut améliorer la fonction d'intermédiaire des offices AI et contrer l'extension croissante de la notion d'invalidité afin d'éviter les abus et les mauvaises incitations. En outre, il faudrait freiner la dynamique du renchérissement dans le processus d'adaptation des rentes. Il

serait également judicieux d'examiner l'idée de limiter dans le temps les prestations AI. Parallèlement à la garantie du financement annuel de l'AI, il s'agit de séparer l'assurance invalidité de l'AVS et du budget fédéral – cela aboutirait à la création de responsabilités claires et aurait l'avantage de soulager les finances de l'AVS d'un gros poids.

Assurance chômage

L'AC devrait être autonome dans son financement sur un cycle conjoncturel afin d'éviter que la Confédération et les cantons n'aient à prendre en charge ses déficits de manière durable. La perception d'indemnités de chômage ne doit pas dissuader une personne de reprendre une activité lucrative. Il convient d'accorder davantage d'importance à l'aspect de réinsertion de l'AC. C'est pourquoi il faut, d'une part, promouvoir la qualification et le perfectionnement professionnel et, d'autre part, plafonner de manière appropriée le niveau des prestations et le niveau de salaire soumis à cotisations ainsi que réduire la durée de perception des indemnités.

Aide sociale (prévoyance sociale)

L'aide sociale doit être renforcée dans l'ensemble du système de prévoyance sociale car, par rapport aux autres modes de soutien, elle répond très bien aux principes de base de la couverture individuelle des besoins et de la subsidiarité. En effet, elle garantit l'utilisation ciblée des ressources. Les différences qui tiennent à notre fédéralisme permettent l'adaptation au coût de la vie dans les différentes régions. En outre, l'aide sociale doit non seulement couvrir les besoins vitaux, mais aussi promouvoir l'intégration dans la société et la vie active. Si on veut éviter que les bénéficiaires de cette aide tombent dans la dépendance à long terme, il faut mettre en place des systèmes d'incitation ciblés reposant sur des contrats individuels et sur la formation continue.

Aide aux réfugiés en Suisse

Accorder l'asile aux personnes persécutées est une tradition suisse. Ce principe n'est pas remis en question. Mais il faut prévenir les abus en faisant en sorte que l'attrait d'une demande d'asile en tant que telle soit aussi faible que possible. Il importe donc que la procédure d'asile se déroule rapidement et que le

renvoi des requérants d'asile refoulés soit effectif. Il y a lieu d'examiner la mise en place de meilleures structures d'incitation pour que les requérants d'asile soient plus coopératifs. Sur le plan des institutions, il est possible d'optimiser en permanence la collaboration entre la Confédération et les cantons.

Encouragement à la construction de logements

Il faut tendre à une réduction des subventions de la Confédération, dans le sens d'une application stricte du principe de subsidiarité. Les interventions directes de l'Etat sur le marché du logement se

Pour atténuer le problème démographique, il faut en priorité relever progressivement l'âge de la retraite. D'autres mesures sont encore nécessaires pour augmenter le taux d'activité.

Concept des dépenses : quelles propositions pour consolider les assurances sociales ?

Les cinq mesures principales :

- Des dépenses supplémentaires ne doivent être admises que pour financer le vieillissement de la population, mais sans donner lieu à des hausses d'impôts. Il convient aussi d'adapter les prestations. Un moratoire à toute expansion des prestations s'impose.
- L'espérance de vie s'allongeant sensiblement, le Concept des dépenses prévoit, pour faire face à une partie des coûts supplémentaires liés à l'évolution démographique, de relever progressivement l'âge de la retraite à 68/68 d'ici à 2018. D'autres mesures doivent relever le taux d'activité (avancer l'âge de scolarisation des enfants, augmenter la participation des femmes au marché du travail, par exemple par des réformes de l'imposition de la famille).
- Adaptation des rentes AVS et AI : revoir l'indice mixte (tenir compte du renchérissement, mais pas de l'évolution des salaires).
- Séparation de l'AVS/AI du budget fédéral pour accroître la transparence. Maîtriser aussi la dynamique de croissance de la contribution de la Confédération à l'AVS.
- Les prestations sociales doivent être axées davantage sur les besoins réels. Cela se traduit par des charges supplémentaires dans le système des prestations complémentaires. Ce système doit être définitivement inscrit dans la Constitution en tant que partie du système des trois piliers.

révèlent inefficaces et administrativement compliquées. L'objectif constitutionnel selon lequel les personnes en quête d'un logement pour elles-mêmes et leur famille doivent pouvoir trouver un objet approprié à des conditions acceptables est mieux atteint au moyen d'une aide personnelle correspondant aux besoins réels. Les institutions existantes de l'aide communale et cantonale – l'aide sociale en particulier – sont suffisantes pour atteindre ce but.

Commentaire

L'augmentation des dépenses sociales a repris son rythme des années 1990, après une courte pause en 2002. Toutefois, les dépenses des deux principales assurances sociales, l'AVS et l'AI, menacent de partir à vau-l'eau. Le nombre croissant de bénéficiaires de rente, les exigences croissantes envers l'AI de même que l'extension des prestations ont pour effet d'alourdir les dépenses.

La priorité va maintenant à la 5e révision de l'AI qui vise à endiguer les déficits annuels de cette assurance sociale qui se chiffrent en milliards. Cela bénéficierait notamment à l'AVS dont le fonds de compensation doit actuellement assumer les découverts de l'AI. En ce qui concerne le relèvement de la TVA en faveur de l'AI, il convient d'épuiser les possibilités d'assainissement avant d'envisager une augmentation des recettes. L'affectation à l'AI de la part de la Confédération aux réserves d'or excédentaires pourrait constituer une solution de rechange pour le problème de l'endettement de l'AI. Pourtant, cela n'a de sens, du point de vue de la politique financière, que si la 5e révision de l'AI corrige explicitement les prestations afin de parvenir à un compte d'exploitation équilibré et qu'un fonds AI – séparé du fonds AVS – voie le jour.

Une révision de l'AVS visant à réduire ses prestations ne doit pas se faire attendre trop longtemps. De plus, la forte hausse des personnes sollicitant l'aide sociale requiert des mesures propres à inverser la tendance. Il faut créer de nouvelles incitations à l'intégration.

L'idée qu'une consolidation de l'AVS/AI est incontournable doit prévaloir au sein de la population. Cela nécessite un travail d'information intensif et de longue haleine. Il ne s'agit pas de remettre en question les acquis de la prévoyance sociale, mais de maintenir les assurances sociales dans un cadre financièrement viable dans l'intérêt des générations futures.

Les syndicats dont les exigences aboutiraient à une dérive des dépenses vont, eux, dans la mauvaise direction en ce qui concerne la politique sociale. Des demandes dans le domaine des allocations familiales et des prestations complémentaires, qui se traduiraient par des coûts supplémentaires se chiffrant en milliards, se trouvent actuellement à l'ordre du jour.

Les nouvelles attentes envers les assurances sociales sont ni plus ni moins que des chèques sans provision sur l'avenir. Il n'est donc pas étonnant que la Banque nationale se retrouve

au centre du tourbillon des exigences relatives à la politique sociale. Le pillage de la Banque

nationale envisagé par

le Conseil national ne peut résoudre durablement les problèmes de l'AVS. Le couplage entre le produit de la Banque nationale et la principale œuvre sociale, sensible sur le plan politique, est contestable du point de vue de la politique monétaire aussi. Le rôle de la Banque nationale n'est pas de dégager un bénéfice maximal, mais de garantir la stabilité monétaire.

L'« objectif » du Concept des dépenses admet lui aussi des dépenses sociales à la hausse. Personne ne songe en effet à démanteler l'Etat social, mais bien plutôt à le consolider. Des dépenses supplémentaires doivent tout au plus être envisagées pour financer l'évolution démographique. *economiesuisse* considère d'ailleurs qu'il ne faut pas les financer via des hausses d'impôts ; il faut au contraire procéder à une adaptation des prestations des assurances sociales. Le Concept des dépenses montre quelles mesures concrètes peuvent être prises pour endiguer la dérive des dépenses dans ce domaine. Le secteur social étant celui qui absorbe de loin la plus grosse part du budget de l'Etat, il est essentiel d'y apporter les corrections nécessaires pour

assainir les finances publiques. ER/BL

Pour toutes questions :

brigitte.lengwiler@economiesuisse.ch

Toutefois, les dépenses des deux principales assurances sociales, l'AVS et l'AI menacent de partir à vau-l'eau

AVS	<p>Initiative populaire :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ip. « Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS » : Versement des bénéfices nets de la BNS au fonds AVS, excepté 1 milliard de francs destinés aux cantons. <p>Conseil fédéral : Préparation de la 12e révision de l'AVS</p> <ul style="list-style-type: none"> – Objectif : garantir l'AVS jusqu'en 2020 – Examiner d'autres modèles (par exemple l'allongement de la vie active, introduction de critères tels que le revenu et la pénibilité du travail) <p>Initiatives parlementaires :</p> <p><i>Prestations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – AVS. Révision 11a (04.484) – Soutenir les familles par une réduction des cotisations AVS (04.3334) <p><i>Assouplissement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Flexibilisation de la prise de la retraite (04.3623) <p><i>Finances/désenchevêtrement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Stratégie globale de la Confédération pour assurer l'avenir de l'AVS (04.3798) – A chaque secteur des assurances sociales sa propre organisation (04.3165) – Garantir la pérennité de la prévoyance vieillesse (03.3411) – Renforcer le poids du premier et du deuxième pilier (03.3301) <p><i>Recettes</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Financement de l'AVS. Instituer une redevance sur les SMS (04.3173) – Cotisation vieillesse pour les revenus financiers (03.3272) <p>Syndicats (conférence de presse du 5 juillet 2004) :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Introduction d'une 13e rente AVS : au centre de la 12e révision de l'AVS – Retraite AVS à 62 ans : introduction d'une retraite à la carte socialement acceptable à partir de 62 ans et réorganisation des 1er et 2e piliers.
AI	<p>Projet du Conseil fédéral : 5e révision de l'AI et financement complémentaire</p> <p><i>Priorités :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Atténuer la croissance de nouvelles rentes – Corriger les incitations négatives – Mesures d'économie (par exemple suppression des rentes complémentaires) – Augmentation des recettes (relever le taux de cotisation à l'AI de 0,1 point) – Augmentation de la TVA de 0,8 point ou du taux de cotisation de 0,7 point <p>Initiatives parlementaires :</p> <p><i>Financement</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Absences dues à l'état de santé et maintien du poste (05.3078) – Financement supplémentaire de l'AI (04.3605) – Affectation de la part de la Confédération à l'or de la Banque nationale, pour assainir l'AI (04.490) <p><i>Prestations</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Redéfinir l'invalidité (04.3590) – Mettre davantage à profit la capacité de travail résiduelle (04.3589) – Allonger la durée minimale de cotisation (04.3587) – Indexation de la rente AI sur le pouvoir d'achat du pays où elle est perçue (03.3410) – Projet pilote « Budget assistance » (03.3232)
AC	<p>Initiatives parlementaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> – LACI. Concilier famille et profession (04.3789 et 04.1160) – Baisse du taux de chômage de référence (03.3499) – Réduire la pression sur l'AC (04.3308)
Politique familiale	<p>Initiatives populaires :</p> <ul style="list-style-type: none"> – Ip. « pour de plus justes allocations pour enfant » : votation au plus tôt fin 2005 – Allocation de 450 francs par enfant. Coût : 10,7 mrd fr. (Confédération 2,9 mrd fr.) <p>Initiatives parlementaires :</p> <p><i>Imposition des familles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Imposition des familles : Mise sur un pied d'égalité des couples mariés et des couples vivant en concubinage et allègement fiscaux pour les familles (04.3380) – Projet séparé pour l'imposition des couples et des familles (04.3263) <p><i>Prestations pour les familles</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois (00.437) <p><i>La promotion de la famille</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Office fédéral de l'enfance, de la jeunesse et de la famille (03.3599)