

Sécurité sociale : les moyens de la solidarité

Autor(en): **Delley, Jean-Daniel**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Domaine public**

Band (Jahr): **32 (1995)**

Heft 1219

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-1015546>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Les moyens de la solidarité

RÉFÉRENCE

Yves Flückiger, Javier Suarez Cordero

Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales, Département d'économie politique de l'Université de Genève.

Un résumé de 20 pages est édité par le SIT (tél. 022/ 818 03 00) dans son bulletin d'information de juin sous le titre *Financer autrement la sécurité sociale. Pourquoi? Comment?*

«La protection sociale en Suisse est encore lacunaire, il faut donc la développer». Ou «les coûts sociaux ont atteint un plafond au-delà duquel la substance économique du pays serait en danger». Arguments péremptoirs, demi-vérités et préjugés dominant aujourd'hui le débat. Au cœur du problème, le financement des assurances sociales. En commandant une étude sur la question, le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), à Genève, a voulu se donner – et nous donner – les moyens de la réflexion. Une initiative assez rare pour être saluée. Inventaire des pièces du dossier.

(jd) Commençons d'abord par la chasse à quelques idées reçues.

En 1991, la Suisse a consacré 22% de son produit intérieur brut aux dépenses de protection sociale, une proportion qui varie de 11.4 à 37.6% dans les autres pays européens. Il est donc exagéré de prétendre que nous avons atteint les limites du supportable.

La globalisation de l'économie et la libéralisation des échanges exacerbent la compétition entre Etats. A cet égard, les charges sociales doivent répondre de leur responsabilité devant le tribunal de la compétitivité. L'ac-

cusation est arithmétiquement justifiée mais sans consistance si l'on se réfère aux économies des pays en développement: faut-il aligner notre protection sociale sur la leur? L'argument est infondé par rapport aux pays industrialisés, et c'est d'abord avec eux que nous sommes en concurrence: sur la base de l'indice salaires/charges sociales/fiscalité, seul pertinent pour opérer des comparaisons, la Suisse fait bonne figure.

Restent que les cotisations sociales prélevées sur les salaires augmentent le coût du travail et peuvent donc freiner la création

COMMENTAIRES SUR LES VOTATIONS

AVS: Pas de quoi pavoiser

La votation sur la dixième révision de l'AVS ne s'inscrira certainement pas dans les pages glorieuses de la démocratie directe. A titre d'illustration exemplaire de l'expression de la volonté populaire, on peut trouver mieux. L'objet du vote était en effet tout sauf clair et le vote lui-même superflu.

(jd) On ne dira jamais assez la lourde responsabilité du parlement dans la confusion et la perplexité qui ont régné au sein de la population jusqu'au jour même du scrutin. La nécessité de recourir aux sondages d'opinion pour décrypter le sens d'un résultat souligne le caractère bancal du projet en cause et ridiculise les droits populaires. Ce sont les sondages en effet qui permettent d'interpréter le oui à la dixième révision comme une approbation aux améliorations sociales de l'AVS, au «splitting» et aux bonifications éducatives, combinées avec un net refus du relèvement de l'âge de la retraite des femmes. Le paquet mal ficelé du parlement était d'autant plus incongru que la pénalité infligée aux femmes ne résout pas le problème du financement à terme de l'AVS, pas plus qu'il ne répond de manière satisfaisante à la flexibilité du passage à la retraite, revendiquée de toutes parts.

Ce scrutin était inutile parce que la gauche politique et syndicale ne devait pas risquer de mettre en cause des progrès matériels, mais aussi et surtout culturels, tels que le «splitting» et les bonifications, immédiatement réalisables. Et cela au nom d'une position de principe fondée sur le refus abstrait

du démantèlement social.

L'Union syndicale suisse, parce qu'elle a succombé à la surenchère facile du parti du travail et des syndicats chrétiens qui, très tôt, ont brandi l'arme référendaire; le parti socialiste, parce qu'il a trop longtemps hésité à choisir son camp; les deux ensemble, parce qu'ils n'ont pas eu le courage et la lucidité de retirer leur initiative «Pour une extension de l'AVS», dépassée et financièrement mal étayée, n'ont pas joué leur rôle de promoteur du progrès social.

Mais au-delà de ce faux pas, c'est aujourd'hui pour l'essentiel qu'il faut unir les forces. A savoir la 11^{ème} révision qui doit régler aussi bien le financement de l'AVS que la retraite flexible. Voire l'ensemble de la protection sociale, beaucoup trop morcelée en Suisse et par là-même encore lacunaire. En proposant des solutions à la fois socialement équitables, favorables au développement économique et financièrement solides. Ce n'est pas la quadrature du cercle. A cet égard, l'analyse commandée par le Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs (SIT), réalisée par deux universitaires genevois, constitue une base sérieuse de discussion (cf. article ci-dessus). ■

REPÈRES

De réelles discriminations

A Genève, en 1991, les cotisations patronales à l'AVS représentaient 3.05% de la valeur ajoutée dans la construction, 2.76 dans l'hôtellerie-restauration, 2.62 dans le commerce de détail et seulement 1.45% dans les banques.

Les sources de financement de la sécurité sociale en Suisse (1990)

22.4% Budgets publics

32.6% Cotisations des assurés

26.7% Cotisations des employeurs

18.3% Autres sources, pour l'essentiel les intérêts.

d'emplois, voire même aggraver le chômage. Sur la base d'une analyse économétrique détaillée des entreprises genevoises, les auteurs concluent à un effet des charges sociales sur l'emploi moindre que généralement présumé et surtout très variable selon les branches d'activité (cf marge)

Pour ce qui est du chômage, inutile de mettre en cause des charges sociales trop lourdes. D'autres facteurs – inadaptation structurelle de certains secteurs, arrivée des jeunes et des femmes sur le marché du travail notamment – y contribuent.

Les fonctions économiques de la sécurité sociale

Face à la conjoncture morose et aux difficultés budgétaires des collectivités publiques, entrepreneurs et politiciens ont tendance à ne considérer la protection sociale que comme un coût à minimiser. C'est oublier les avantages économiques de la sécurité sociale. Tout d'abord, les assurances sociales représentent un filet de sécurité, évitant à la collectivité des coûts externes tels que la dégradation de la santé publique et la délinquance, qui se développeraient en l'absence de protection sociale. Elles constituent en-

suite une épargne forcée qui tempère les fluctuations brutales du niveau de consommation des individus. Les assurances sociales jouent ainsi un rôle de stabilisation de l'activité économique en garantissant un revenu à celles et à ceux qui, temporairement ou définitivement, ne sont plus en mesure de subvenir à leurs besoins.

Une masse salariale insuffisante

Si les auteurs relativisent fortement les critiques hâtives à l'encontre des prélèvements sur les salaires, ils conviennent néanmoins que ce système est aujourd'hui inadéquat. En effet, la masse salariale constitue une assiette financière trop étroite. Si jusqu'au début des années 80, cette masse a crû plus rapidement que le PIB, tel n'est plus le cas actuellement, alors que les dépenses sociales ne cessent d'augmenter (chômage, vieillissement de la population). Bref, une proportion décroissante d'actifs assume des dépenses sociales en expansion.

De plus, en période de crise, le financement de la sécurité sociale impose des hausses de cotisations, alors qu'en bonne logique économique il faudrait procéder à des réductions pour éviter une chute du pouvoir d'achat. Ce système de financement est contre-productif: il aggrave la crise au lieu de la corriger.

Les sources de financement

Mais alors, quoi d'autre? Le choix se limite à deux grandes options:

a) Opérer un transfert des charges sociales entre entreprises ou secteurs économiques, de manière à favoriser ceux qui sont créateurs d'emplois.

b) Fiscaliser les charges sociales. En faisant assumer le financement de la protection sociale par les contribuables, on réduit le coût du travail.

A son tour, chaque option peut donner lieu à différentes solutions. En matière de transfert, par exemple, différencier les taux de cotisations de manière à décharger les entreprises à forte intensité de main-d'œuvre. Ou dé plafonner les revenus soumis à cotisations pour modérer la hausse de ces dernières et rendre les emplois à bas salaires plus attractifs pour les entreprises. Ou prélever les cotisations sur les amortissements, un bon indicateur du degré de mécanisation des entreprises. Ou encore taxer l'énergie pour favoriser l'emploi.

Des propositions trop courtes

Toutes ces propositions, parce qu'elles ne taxent qu'un seul facteur de production, présentent le même inconvénient que le système actuel: les entreprises sont incitées à remplacer le facteur taxé par un autre facteur exempt de prélèvement. Ou alors elles procurent des ressources insuffisantes ou sont techniquement inapplicables.

VOTATIONS (SUITE)

Lex Friedrich et virtus latines

(ag) Oui, la coupure est nette entre la Suisse alémanique et la Suisse romande et latine. Mais elle n'est pas uniquement faite de vertu européenne d'un côté de la Sarine et de repliement sur soi de l'autre.

Les cantons romands et le Tessin pratiquent l'accueil des étrangers fortunés comme une industrie locale. Il serait facile de citer telle commune où l'impôt de succession (même à taux allégé) est une ressource essentielle. L'attraction des «bonnes fortunes» est facilitée par l'imposition au forfait, admise, pour autant qu'il n'y ait par sur le territoire cantonal d'activité lucrative. La disposition est avantageuse, ce qui attire en Suisse romande beaucoup de champions de formule 1, de vedettes du cinéma ou de la chanson.

Les cantons alémaniques ne connaissent pas de telles faveurs, même si le fisc fédéral les autorise. Ils sont en quelque sorte plus vertueux, et par là-même, à l'égard des pays européens, plus solidaires.

Retouche aux simplifications de trop bonne conscience. Mais elle ne change pas l'effet catastrophique du «non», arraché contre l'officialité sans campagne forte devant l'opinion. Plus que jamais, dans la négociation avec Bruxelles, le Conseil fédéral va marcher sur des bruxelles. Le «non», c'est un triomphe de Blocher sans Blocher. ■

REPÈRES

La valeur ajoutée brute

Elle est calculée en soustrayant du chiffre d'affaire tous les frais intermédiaires, matières premières et autres fournitures nécessaires à la production. Le montant soumis à la taxe comprend donc les salaires, les amortissements et le revenu net d'exploitation (bénéfices non distribués, dividendes) ainsi que les impôts directs nets de subventions.

La CSVA est un impôt direct, à ne pas confondre avec la TVA, impôt indirect sur la seule consommation intérieure, prélevé sur 60 à 65% seulement de la valeur de production des entreprises.

Effets d'une CSVA

Une analyse prospective des effets d'une CSVA pour Genève montre que la cotisation patronale à l'assurance-chômage, actuellement de 1.5%, diminuerait à 0.9%; les entreprises dont la masse salariale représente plus de 60% de la valeur ajoutée paieraient moins qu'aujourd'hui, les autres plus.

●●●

Cette constatation conduit les chercheurs à suggérer une valeur originale, **une cotisation sur la valeur ajoutée brute des entreprises (CSVA)**.

Ce prélèvement est proportionné à la capacité économique réelle des entreprises, il élargit les bases du prélèvement, supprime les discriminations entre entreprises à forte intensité de main-d'œuvre et celles plus axées sur le capital; de plus, la CSVA est neutre à l'égard des facteurs de production puisque tous sont taxés (cf marge). Avec ce mode de prélèvement, le transfert atteint bien le but recherché, soit la promotion de l'emploi.

Trois scénarios

Quant à la fiscalisation, les auteurs genevois évoquent trois possibilités.

● L'augmentation de la TVA. Avec le risque d'une poussée inflationniste et l'inconvénient lié à un impôt inégalitaire.

● L'augmentation de l'impôt sur le revenu. Une solution plus équitable, puisqu'il s'agit d'un impôt progressif, et économiquement plus efficace car il allège la charge des bas revenus et stimule la consommation. Mais son rendement décroît avec l'incitation à la fraude et à l'évasion fiscales qui accompagnent toute pression supplémentaire de la fiscalité directe.

● La contribution sociale généralisée (CGS). C'est un impôt qui frappe tous les revenus, qu'ils soient tirés du travail, d'une rente, d'un patrimoine ou d'un placement. Néanmoins, sous l'angle de l'équité, il laisse à désirer puisque son taux est unique.

Les critères de choix

Tous les modèles présentés, qu'ils soient de transferts ou fiscaux, présentent des inconvénients et des avantages. Pour déterminer ceux qui garantissent à la fois la stimulation de l'emploi et un financement suffisant, les auteurs de l'étude dégagent des critères fiscaux et économiques, et c'est là la partie la plus stimulante et la plus originale de leur travail.

Les critères fiscaux tout d'abord

● L'efficacité, qui doit minimiser les possibilités de fraude et d'évasion.

● L'équité, qui en matière de sécurité sociale, postule une répartition équitable de la charge financière en fonction de la capacité contributive des payeurs.

● Le rendement maximal, à savoir des rentrées financières au moindre coût de perception, et la simplicité.

● La flexibilité, qui permet une adaptation rapide de l'impôt aux fluctuations conjoncturelles, mais aussi la stabilité, qui implique des modifications graduelles.

● La prise en compte de la compétitivité enfin, qui doit éviter des distorsions entre entreprises aux niveaux intercantonal et international.

Les critères économiques ensuite

● La responsabilité – qui cause les risques? – et les profits et pertes – à qui profite finalement l'assurance? –. Dans cette optique, l'assurance contre les accidents professionnels par exemple, parce qu'elle remplace la responsabilité objective des employeurs, doit être payée par ces derniers. L'assurance-maternité, par contre, profite à l'ensemble de la collectivité et devrait être financée par l'impôt.

● L'assurance et la solidarité. Les prestations qui sont fondées sur le principe assurantiel appellent un financement par des cotisations sur les salaires. Par contre les prestations qui ont un objectif de redistribution (AVS) sont à payer par l'impôt.

Sur la base de ces critères et des caractéristiques dégagées précédemment pour chacune des solutions, l'étude conclut à la nécessité d'un financement mixte.

La fiscalisation pour toutes les assurances sociales qui servent à l'ensemble de la collectivité et qui présentent un fort caractère redistributif. Par exemple la CGS pour les allocations familiales et la TVA pour l'AVS.

Pour les prestations sociales qui ont un caractère d'assurance, le financement doit obéir à la logique de la responsabilité. Cotisations patronales sur la masse salariale pour l'assurance contre les accidents professionnels. Cotisations sur la valeur ajoutée brute (CSVA) pour le chômage: un employeur qui licencie une partie de son personnel pour accroître l'usage de ses équipements reporte en fait les coûts de sa décision sur la collectivité. Ce mode de faire traduit la responsabilité sociale de l'entrepreneur tout en garantissant la neutralité de la perception en regard des différents facteurs de production.

Voilà qui nous change des slogans «vite fait mal fait» qui caractérisent trop souvent le débat sur l'avenir de la sécurité sociale. ■

Guerre des sexes

(cfp) Les femmes au centre d'une polémique, en 1842, dans le Jura alors bernois. Pour contester la nomination par le Conseil exécutif cantonal d'une femme à la factorerie des sels de Délémont, des électeurs ont inscrit des noms de femmes sur leurs bulletins pour l'élection de l'assemblée primaire de Porrentruy. Cela provoque l'indignation du journal *l'Union*, cité dans *Le Nouvelliste vaudois* du 1^{er} novembre 1842. Une seule citation pour donner le ton. «Qui peut nous assurer que, dans les premières élections qui auront lieu; quelques communes n'envoient pas des cortèges de femmes au collège électoral?» On sent à lire l'information que la désignation de femmes à une charge officielle est un vrai crime de lèse-démocratie.