

**BSV /**  
**OFAS /**  
**UFAS /**

*Bundesamt für Sozialversicherung  
Office fédéral des assurances sociales  
Ufficio federale delle assicurazioni sociali  
Uffizi federali da las assicuranzas socialas*

# ASPECTS DE LA SECURITE SOCIALE

*Groupe de travail interdépartemental  
«Perspectives de financement des assurances sociales»  
(IDA FiSo)*

***Rapport sur les perspectives  
de financement  
des assurances sociales***  
*(eu égard en particulier à l'évolution démographique)*

Octobre 1996

Numéro 1/96

**Diffusion:**  
Office central fédéral des imprimés et du matériel,  
3000 Berne

318.012.1/96 f      12.96      200

*Groupe de travail interdépartemental  
«Perspectives de financement des assurances sociales»  
(IDA FiSo)*

***Rapport  
sur les perspectives de financement  
des assurances sociales  
(eu égard en particulier à l'évolution démographique)***

**Octobre 1996**

Remplace l'édition de juin 1996  
Les modifications apportées à l'édition de juin sont d'ordre technique  
et n'affectent pas le fond du rapport



# Table des matières

<b>Bibliographie</b>	7
<b>Introduction</b>	11
<b>1<sup>re</sup> partie Le financement actuel et futur des assurances sociales et de l'aide sociale</b>	15
1 <sup>er</sup> chapitre: Remarques préliminaires d'ordre général	15
1.1. Système de financement, sources de financement et nature des prestations	15
1.2. Appréciations concernant l'évolution future	16
1.2.1. Scénario de référence	17
1.2.2. Scénario alternatif "Croissance économique supérieure"	18
1.2.3. Scénario alternatif "Croissance économique inférieure"	18
1.2.4. Scénario alternatif "Davantage d'actifs"	18
1.2.5. Scénario alternatif "Moins d'actifs"	19
2 <sup>e</sup> chapitre Financement actuel et perspectives de financement des assurances sociales et de l'aide sociale	21
2.1. Assurance-vieillesse et survivants (AVS)	21
2.1.1. Le financement actuel	21
2.1.1.1. Les cotisations des assurés	21
2.1.1.2. La contribution des pouvoirs publics	21
2.1.1.3. Les intérêts du fonds de compensation	22
2.1.1.4. Les recettes des actions récursoires	22
2.1.2. Recettes et dépenses de l'AVS entre 1970 et 1994	23
2.1.3. Evolution financière future	25
2.2. Assurance-invalidité (AI)	28
2.2.1. Le financement actuel	28
2.2.1.1. Cotisations des assurés et des employeurs	28
2.2.1.2. Contributions des pouvoirs publics	28
2.2.1.3. Le fonds de compensation	28
2.2.1.4. Recours contre le tiers responsable	29
2.2.2. Recettes et dépenses de l'AI pour la période 1970–1994	29
2.2.3. Evolution financière future	31
2.3. Prestations complémentaires (PC)	33
2.3.1. Financement actuel	33
2.3.1.1. Confédération	34
2.3.1.2. Cantons et communes	34
2.3.2. Recettes de 1970 à 1994	34
2.3.3. Evolution financière future	36
2.4. Prévoyance professionnelle (PP)	38
2.4.1. Financement actuel	38
2.4.2. Recettes et dépenses des caisses de pension entre 1978 et 1992	38
2.4.3. Evolution financière future	40
2.5. Régime des allocations pour perte de gain (APG)	43
2.5.1. Financement actuel	43

2.5.2. Recettes et dépenses des APG de 1970 à 1994	43
2.5.3. Evolution financière future	44
2.6. Assurance-chômage (AC)	45
2.6.1. Financement actuel	45
2.6.2. Recettes et dépenses de l'AC entre 1984 et 1994	46
2.6.3. Evolution financière future	47
2.7. Assurance-maladie (AM)	49
2.7.1. Le financement selon la LAMA	49
2.7.2. Le financement selon la LAMal	49
2.7.3. Recettes et dépenses entre 1970 et 1993	50
2.7.4. Evolution financière future	52
2.8. Assurance-accidents (AA)	54
2.8.1. Financement actuel	54
2.8.2. Recettes et dépenses entre 1984 et 1994	54
2.8.3. Evolution financière future	55
2.9. Assurance militaire (AMi)	56
2.9.1. Financement entre 1970 - 1994	56
2.9.2. Evolution financière future	57
2.10. Allocations familiales	58
2.10.1. Allocations familiales dans l'agriculture	58
2.10.1.1. Financement actuel	58
2.10.1.2. Dépenses et recettes 1970-1994	58
2.10.2. Régimes cantonaux d'allocations familiales	59
2.10.2.1. Financement actuel	59
2.10.2.2. Evolution 1970-1994	61
2.10.3. Evolution financière future	61
2.11. Assurance maternité	62
2.11.1. Avant-projet de loi fédérale sur l'assurance maternité (AMé)	62
2.11.2. Maternité: prestations en cas de besoin selon le modèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI	63
2.11.3. Prestations en cas de besoin versées aux parents par les cantons	63
2.11.4. Evolution financière future	63
2.12. Aide sociale	64
2.12.1. Les relations entre l'aide sociale et les assurances sociales	64
2.12.2. Financement 1980-1993	65
2.12.3. Evolution financière future	66
<b>3<sup>e</sup> chapitre Présentation synoptique</b>	<b>71</b>
3.1. Structure des recettes globales des assurances sociales en 1992 et évolution de 1983 à 1992 (selon définition large, sans l'assurance-maternité ni l'aide sociale)	71
3.2. Répartition des recettes des assurances sociales obligatoires et de l'aide sociale (selon la définition stricte sans assurance-maternité)	73
3.3. Evolution financière future des assurances sociales obligatoires (selon définition restreinte, sans assurance-maternité ni aide sociale)	74
3.3.1. Evolution du défaut de financement	75
3.3.2. Evolution des besoins supplémentaires absolus	76
3.3.3. Evolution des besoins supplémentaires relatifs	77
3.3.4. Evolution financière future des assurances sociales obligatoires, compte tenu de l'assurance-maternité	80

3.3.5. L'importance des besoins supplémentaires relatifs pour les pouvoirs publics	80
3.4. Influence des scénarios sur chaque branche d'assurance	82
3.4.1. Les besoins financiers supplémentaires selon le scénario de référence	83
3.4.2. L'influence des différents scénarios sur les besoins de financement supplémentaires en 2025	84
3.4.3. Récapitulation	86
<b>2<sup>e</sup> partie     Evaluation des différents modes de financement</b>	<b>87</b>
4 <sup>e</sup> chapitre Niveau et augmentation de la charge financière dans le contexte économique et social	89
4.1. Charge économique	89
4.2. Acceptation sociale	96
5 <sup>e</sup> chapitre Comparaison des sources de financement	99
5.1. Substance	102
5.2. Affectation à un but	106
5.3. Frais administratifs	106
5.4. Charge financière selon l'activité économique	107
5.5. Charge financière sur les ménages selon l'importance du revenu	108
5.6. Effets d'incitation sur les ménages	113
5.7. Effets d'incitation sur les entreprises	113
5.8. Marché intérieur: effets sur la concurrence	114
5.9. Effets sur la compétitivité internationale	114
5.10. Principales possibilités pour couvrir les besoins supplémentaires	115
6 <sup>e</sup> chapitre Réflexions sur le financement des diverses branches de l'assurance sociale	117
6.1. Fonctions des assurances sociales	117
6.1.1. Fonction d'assurance	117
6.1.2. Fonction d'obstacle à des coûts sociaux subséquents	118
6.1.3. Fonction de redistribution	118
6.1.4. Rapport entre les fonctions d'assurance et de redistribution	119
6.1.5. Aperçu des caractéristiques des branches de l'assurance sociale	120
6.2. Conditions-cadre des assurances sociales	121
6.2.1. Conditions-cadre de la justice sociale	121
6.2.2. Conditions-cadre de l'efficience et de l'effectivité	122
6.2.3. Conditions-cadre de la répartition confédérale des tâches	124
6.3. Principes de financement	125
6.3.1. Principes généraux (A)	125
6.3.2. Principes régissant les moyens de se procurer les ressources nécessaires (B)	126
6.3.3. Principes régissant la compétence financière (C)	127
6.4. Application des principes de financement	128
6.4.1. Assurance-vieillesse et survivants	128
6.4.2. Assurance-invalidité	131
6.4.3. Assurance-maladie	133
6.4.4. Assurance-chômage	136

<b>Résumé du rapport et perspectives</b>	<b>139</b>
<b>Annexes</b>	<b>151</b>
A1 Facteurs clés permettant d'estimer l'évolution à venir	151
A2 Causes et conséquences des mutations démographiques	153
A3 Perspectives d'évolution des assurances sociales selon divers scénarios	155
A4 Études empiriques sur les conséquences économiques du financement des assurances sociales: appel d'offres	175
A5 Caractéristiques des sources de financement	177
A5.1. Pour-cent du revenu du travail	177
A5.2. Contributions indépendantes du revenu	178
A5.3. Taxe sur la valeur ajoutée	178
A5.4. Taxe sur l'énergie	179
A5.5. Impôt sur le revenu	180
A5.6. Taxe sur la plus-value	180
A5.7. Impôt sur le facteur capital en nature (impôt sur les machines)	181
A5.8 Contribution sociale généralisée	181
A5.9 Impôt sur la fortune	182
A5.10 Impôt sur les successions	182
A6 Modes de financement: appréciation des répercussions sur les ménages en fonction des revenus	185
A7 Principes de financement: commentaire	191
A8 Estimation des conséquences financières de l'adaptation du système VSI conformément au Rapport sur les trois piliers	197
A9 Evolution des dépenses des pouvoirs publics pour les assurances sociales 1970–2025	201
A10 Interventions parlementaires concernant le financement du système d'assurances sociales	205

## Bibliographie

- Administration fédérale des contributions (1993): Statistique de la fortune des personnes physiques pour l'ensemble de la Suisse
- Ahlfeld, Horst (1994): Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder, Kunstmann, Munich.
- Antille, Gabrielle, Carlevaro Fabrizio, Ferrillo Raphaël, Flückiger Yves , Gilli Manfred und Suarez Cordero Javier (1995): Eléments de réponse au questionnaire IDA FiSo, LEA, Genève.
- Association internationale de la sécurité sociale (1988), Les aspects économiques et sociaux du financement de la sécurité sociale, Documentation de sécurité sociale, Série européenne N° 14, Genève.
- Association internationale de la sécurité sociale (1996), Sécurité sociale dans le monde – Analyse des développements récents, *Sécurité sociale* 1/1996, p. 6-27.
- Barr, Nicholas (1992): Economic Theory and the Welfare State: A Survey and Interpretation, *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX (June), p. 741-803
- Buomberger, Peter/ Bugstaller, André (1995): Wohlfahrtsstaat am Ende? Leitlinien einer grundlegenden Reform unserer Sozialversicherungen, *Schweizer Monatshefte*, 75.Jg., Heft 9 (septembre), p. 7-15.
- Bureau international du Travail (1995), Rapport du Directeur général, Cinquième Conférence régionale européenne, septembre 1995. Genève.
- Commission fédérale "Vieillir en Suisse" (1995): Vieillir en Suisse, Berne.
- Conseil fédéral (1990): L'influence de l'évolution démographique sur le financement de l'AVS. Annexe au message concernant la dixième révision de l'assurance-vieillesse et survivants.
- Conseil fédéral (1958): Message relatif à un projet de loi sur l'assurance invalidité du 24 octobre 1958.
- Conseil fédéral (1994): Message concernant l'initiative populaire "pour l'abolition de l'impôt fédéral direct" du 2 novembre 1994.
- Conseil fédéral (1995): Message concernant le budget 1996 du 2 octobre 1995.
- Coullery, Pascal (1993): Das Recht auf Sozialhilfe, Haupt, Bern/Stuttgart/Wien.
- Deleek Hermann (1987): L'avenir de la sécurité sociale en Europe, Economica, Paris.
- Département fédéral de l'intérieur (1991): 5 rapports d'experts sur la conception suisse des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité 1991, Berne.
- Département fédéral de l'Intérieur (1995): Rapport concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception suisse des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, Berne.
- Ecoplan (1994): Auswirkungen der demographischen Alterung auf Branchen und Gesamtwirtschaft, Studie im Rahmen der Strukturberichterstattung des Bundesamtes für Konjunkturfragen, Berne.
- Eurostat (1995): Ausgaben und Einnahmen des Sozialschutzes 1989-1993, Luxemburg.
- Flückiger, Yves/ Suarez Cordero, Javier (1995): Analyse économique des différentes propositions de réforme du financement des assurances sociales, série de publications du LEA N° 7, Genève.
- Füglister, Peter/ Pedergnana, Maurice (1996): Vision einer sozialen Schweiz. Zum Umbau der Sozialpolitik, Haupt Berne.
- Gaillard, Serge (1994): Assurances sociales: aucune raison de paniquer! Le financement des assurances sociales en Suisse, Union syndicale suisse, Documentation N° 24, Août.

- Gerfin, Michael (1991): Arbeitsangebot, Steuern und Stundenbeschränkungen, Diss. HSG, Bamberg.
- Gilliand, Pierre/ Rossini, Stéphane (1994): Le budget social de la Suisse. Conception théorique, méthode et chiffrage. Rapport final au Fonds national de recherche scientifique, Lausanne.
- Groupe de travail péréquation financière (1995): La nouvelle péréquation financière entre Confédération et cantons. Rapport du groupe de travail I Désimbrication des tâches et flux financier entre Confédération et cantons. Projet "Nouveau régime de la péréquation financière" du département fédéral des finances et de la conférence des directeurs cantonaux des finances, Berne et Lucerne.
- Kirchgässner, Gebhard/ Savioz, Marcel (1995 Questionnaire): Eléments de réponse au questionnaire IDA FiSo, SIASR, St-Gall.
- Kirchgässner, Gebhard/ Savioz, Marcel (1995, Réforme de l'AVS): Einheitsrente und Finanzierung über eine Energiesteuer: Mögliche Wege zur Reform der AHV, *Aussenwirtschaft*, Cahier IV, p. 519-52.
- Kirsch, Guy (1983): Effizienz und Effektivität: Zielbestimmung in der Sozialpolitik, in: Pfaff (1987), p. 9-26.
- Leu, Robert E./ Kugler, Peter (1986): Einkommenssteuern und Arbeitsangebot in der Schweiz, in: H. Schelbert-Syfrig et al. (Ed.): Mikroökonomik des Arbeitsmarktes, Berne, p. 205-255).
- Leu, Robert E./ Frey, René L./ Buhmann, Brigitte (1988): Budgetinzidenz: Wer profitiert von den öffentlichen Leistungen und wer zahlt dafür?, in: R.L. Frey und R. Leu (Edit.): Der Sozialstaat unter der Lupe, Helbing & Lichtenhahn, Basel/Frankfurt a.M., p. 149-173.
- Mahon, Pascal (1995): Le financement de la sécurité sociale en Suisse, mimeo (paraît dans: Les cahiers genevois et romands de la sécurité sociale).
- Mauch, Samuel/ Rolf Iten, Ernst U./ von Weizsäcker/ Jesinghaus, Jochen (1992): Okologische Steuerreform. Europäische Ebene und Fallbeispiel Schweiz, Rüegger, Coire/Zurich
- Mauch, Samuel/ Iten, Rolf/ Banfi, Silvia/ von Stokar, Thomas (1995): Réforme fiscale écologique: plus d'emplois et moins de destruction de l'environnement? dans: Vie économique n° 6, p. 25-32.
- Maurer Alfred 1994. Bundessozialversicherungsrechts, 2e édit., Helbling und Lichtenhahn, Bâle.
- Müller, Martin (1992, NZZ): Die Erhöhung der Arzt und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung, in: NZZ, 10.3.1992, Nr. 58, Zurich.
- Müller, Martin (1992, évolution des coûts): Die Kostenentwicklung im schweizerischen Gesundheitswesen und die Erhöhung der Arzt- und Spitaltarife in einer Gegenüberstellung, Krankenkasse KKB, Perspektiven 2/1992, Berne.
- Müller, Urs (1994): Gesamtwirtschaftliche Einflüsse der demographischen Entwicklung. Ergebnisse ökonometrischer Simulationsrechnung für die Schweiz bis ins Jahr 2012, Studie im Rahmen der Strukturerhebung des Bundesamtes für Konjunkturfragen, BAK, Bâle.
- Müller, Urs (1995): Antwort auf schriftliche Befragung der IDA FISO; BAK, Bâle.
- Office fédéral des assurances sociales (1982): Rapport sur les aspects actuariels, financiers et économiques de la sécurité sociale en Suisse, Berne
- Office fédéral des assurances sociales (1994): Statistique de l'assurance-maladie 1992, Berne
- Office fédéral des assurances sociales (1994, Zahlenspiegel): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit, Bern.
- Office fédéral des assurances sociales (1995, Zahlenspiegel): Zahlenspiegel der Sozialen Sicherheit, édition 1995, Bern.

- Office fédéral des assurances sociales (1995, Revenus AVS): Statistique des revenus AVS 1993, Berne
- Office fédéral de la statistique (1973). Finances publiques de la Suisse 1970, éd. Administration fédérale des finances, Berne
- Office fédéral de la statistique (1992, Scénarios): Les scénarios de l'évolution démographique de la Suisse, 1991-2040), Berne
- Office fédéral de la statistique (1992, Enquête sur la consommation): Enquête sur la consommation 1990. Les dépenses et les revenus des ménages privés, Berne.
- Office fédéral de la statistique (1993): Coûts du système de santé 1985-1990, Berne.
- Office fédéral de la statistique (1994) Statistique suisse de la main d'oeuvre 1993, Berne
- Office fédéral de la statistique(1995, Statistique de la population active occupée): La statistique de la population active occupée, Résultats révisés 1985-1995, Berne.
- Office fédéral de la statistique (1995, Finances publiques): Finances publiques en Suisse 1992, édité par l'Administration fédérale des Finances, Berne.
- Office fédéral de la statistique (1995, Enquête sur la consommation): Enquête sur la consommation 1990/92. Exploitations détaillées et comparaisons rétrospectives.
- Office fédéral de la statistique (1996, finances publiques): Finances publiques en Suisse 1993, édité par l'Administration fédérale des Finances, Berne.
- OCDE (1988): Le vieillissement démographique. Conséquences pour la politique sociale, Paris.
- OCDE (1993): Perspectives Économiques de l'OCDE, Paris.
- OCDE (1994 emploi): Etude de l'OECD sur l'emploi: données et explications, Paris.
- OCDE (1994, politique sociale): Les nouvelles orientations de la politique sociale. Études de politique sociale n° 12, Paris.
- OCDE (1995): Taxation, employment and Unemployment, the OECD Jobs Study, Paris.
- Perspektivstab der Bundesverwaltung (1996): Herausforderung Bevölkerungswandel - Perspektiven für die Schweiz, Berne
- Rechsteiner, Rudolf (1995): Thesen zur Finanzierung der Sozialwerke, Bâle (mimeo).
- Rossel, Raymond (1995): Vieillissement démographique et coûts du système de santé, in: Sécurité sociale CHSS, 3/1995, Berne.
- Roux Patricia, Gobet Pierre, Clémence Alain et Höpflinger François (1996): Stéréotypes et relations entre générations. Résultats d'une étude empirique, Programme national de recherche 32 (vieillesse). Generationenbezeichnungen und Alterbilder. Ergebnisse einer empirischen Studie, Nationales Forschungsprogramm 32 (Alter), Lausanne/Zürich.
- Rüst Hanspeter (1994): Projekt Sozialhilfestatistik. Schlussbericht Nationales Forschungsprogramm 29, EDMZ, Berne.
- Scherf, Wolfgang (1987): Die beschäftigunspolitische und fiskalische Problematik der Arbeitgeberbeiträge zur Rentenversicherung, Frankfurt/M. op. cit.
- Schipis, Bernd (1995): Antwort auf Fragenkatalog der IDA FiSo, KOF, Zurich.
- Schmäh'l, Winfried (1987): Analyse des principales propositions en matière de financement de la sécurité sociale, in: Deleeck, p. 139-175.
- Schmäh'l, Winfried (1988): Die wirtschaftlichen und sozialen Aspekte der Finanzierung der sozialen Sicherheit - einführender Bericht, in: Association internationale de la sécurité sociale, op. cit., p. 17-82.
- SGZZ St. Galler Zentrum für Zukunftsorschung (1994): Oekonomische Rahmendaten für die Bundesverwaltung (Version du 15.11.94, 10e révision).
- Sommer Jürg H./ Schütz, Stefan (1996) Changement des modes de vie et avenir de la sécurité sociale en Suisse. Résultats du programme national de recherches 29, Bâle.
- Stiglitz, Joseph E. und Schönfelder Bruno (1989): Finanzwissenschaft, Oldenbourg, Munich/Vienne.

- Vobruba, Georg (Edit.) (1989): Der wirtschaftliche Wert der Sozialpolitik, Duncker&Hublot, Berlin.
- Wagner, Antonin (1985): Wohlfahrtsstaat Schweiz, Haupt, Berne/Stuttgart.
- Wechsler, Martin/ Marcel Savioz (1993): Soziale Sicherheit nach 2000, Rüegger, Coire/Zurich.
- Weck-Hannemann, Hannelore (1983): Schattenwirtschaft: eine Möglichkeit zur Einschränkung der öffentlichen Verwaltung? Eine ökonomische Analyse, Frankfurt n., Berne, New York.
- Weck-Hannemann, Hannelore/ Pommerehne Werner W./ Frey S., Bruno (1986): Die heimliche Wirtschaft - Struktur und Entwicklung der Schattenwirtschaft in der Schweiz, Haupt, Berne.
- World Bank (1994): Averting the old age crisis, Washington D.C.
- World Economic Forum/IMD (1995): the World Competitiveness Report 1995, Lausanne.
- Zürcher, Ernst (1994): Erfahrungen der Kantone und Fürsorgedirektorenkonferenz im Bereich der Sozialhilfe. Documentation pour la conférence de presse du 28.3.1994

# Introduction

## 1 Mandat, composition et mode de travail du groupe de travail interdépartemental

### 11 Mandat

Par décision du 21 décembre 1994, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'instituer, en collaboration avec le Département fédéral de l'économie publique (DFEP), le Département fédéral des finances (DFF) et avec les cantons, le groupe de travail interdépartemental sur les "Perspectives de financement des assurances sociales" (IDA FiSo). Le mandat confié au groupe de travail IDA FiSo par le Conseil fédéral était formulé comme suit:

*"Le mandat confié au Groupe IDA FiSo consiste – après une analyse préalable de la situation actuelle et des sources de difficultés – à tracer des voies possibles vers une solution du financement à moyen et à long termes des assurances sociales. L'examen portera sur les points suivants:*

- *l'ensemble des branches des assurances sociales fédérales (AVS, AI, PC, LPP, APG, AC, AF, AMi, AM et AA; de lege ferenda l'assurance-maternité);*
- *la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons pour ce qui est du financement des assurances sociales.*

*La question des prestations ne fera qu'exceptionnellement l'objet d'examen."*

Le Groupe IDA FiSo n'a pas fait usage de cette clause d'exception, étant entendu que la définition de critères de prestations dans le domaine des assurances sociales ne peut relever d'un groupe de travail interdépartemental. Pour ses travaux, le Groupe est parti en principe du système de prestations actuel, sauf dans les domaines pour lesquels des décisions du Parlement ou du Conseil fédéral prévoyaient des modifications en matière de prestations<sup>1</sup>.

Le Conseil fédéral a pris connaissance du "Rapport du Département fédéral de l'intérieur concernant la structure actuelle et le développement futur de la conception helvétique des trois piliers de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité" – dit Rapport sur les trois piliers – alors que les travaux du Groupe IDA FiSo étaient en cours. Dans ce contexte, le Conseil fédéral a, par décision du 25 octobre 1995, confié un mandat supplémentaire au Groupe. Il l'a chargé de définir les besoins de financement correspondant aux possibilités de mise en oeuvre des autres mesures proposées dans le Rapport sur les trois piliers et d'examiner lesquelles pourraient être réalisées avec les moyens disponibles aujourd'hui et demain pour le financement des assurances sociales. Dans les limites de ce cadre financier, il convient de veiller à ce que le financement des œuvres sociales existantes soit garanti à long terme. Le mandat incluait également la présentation des alternatives de financement possibles et des incidences financières et économiques<sup>2</sup>.

Le Groupe IDA FiSo devait consigner le résultat de ses travaux dans un premier rapport à l'intention du Conseil fédéral. Ce rapport devait servir à la fois de base pour les décisions de principe et de guide pour la procédure à suivre.

<sup>1</sup> Sont concernées l'assurance-maternité (avant-projet) et l'assurance-chômage (LACI révisée). Pour ce qui est de l'assurance-maladie, l'éventail des prestations prises en compte est celui de la nouvelle loi sur l'assurance-maladie entrée en vigueur le 1er janvier 1996. Pour les prestations cantonales et communales, le Groupe est parti du droit en vigueur (état au 1er janvier 1995).

<sup>2</sup> Les deux autres mandats formulés dans la décision du Conseil fédéral du 25 octobre 1995 sont déjà couverts par le mandat du 21 décembre 1994.

## 12 Composition du groupe de travail interdépartemental

Le groupe IDA FiSo était composé des membres suivants:

- **Département fédéral de l'intérieur**
    - Secrétariat général
    - Office fédéral des assurances sociales
    - Office fédéral de la statistique
  - **Département fédéral de l'économie publique**
    - Secrétariat général
    - Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail
    - Office fédéral des questions conjoncturelles
  - **Département fédéral des finances**
    - Administration fédérale des finances
  - **Conférence des directeurs cantonaux des finances**
  - **Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales**
- Etat-major**
- Secrétariat / Procès-verbaux**
- Christophe Steinlin †, secrétaire général (président jusqu'en février 1995),  
 Claudia Kaufmann, secrétaire générale suppléante, secrétaire générale à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1996 (présidente à partir de mars 1995).  
 Walter Seiler, directeur  
 Werner Haug, sous-directeur
- Kuno Hämisegger, conseiller scientifique  
 Volker Kind, directeur suppléant  
 Stefan Wolter, chef du Service économique  
 Peter Saurer, sous-directeur
- Peter Siegenthaler, directeur suppléant  
 Beat Mäder, chef du Service financier I (jusqu'en décembre 1995)  
 Stefano Dozio, collaborateur scientifique (à partir de décembre 1995)  
 Philip Stähelin, conseiller d'Etat, chef du département Finances et affaires sociales du canton de Thurgovie  
 Francis Mathey, conseiller d'Etat, chef du département des Finances et des affaires sociales du canton de Neuchâtel (jusqu'en février 1995)  
 Charles Favre, conseiller d'Etat, chef du département de la Prévoyance sociale et des assurances du canton de Vaud (de mars 1995 à mars 1996)  
 Pascal Coullery, conseiller spécialiste en affaires sociales, SG DFI  
 Ludwig Gärtner, adjoint de direction, OFAS,  
 Anton Streit, chef de la division Mathématique et statistique, OFAS (à partir de septembre 1995)  
 Werner Gredig, chef de la section Mathématique AVS/AI/APG/PC, OFAS  
 Alfred Flessenkämper, OFAS (jusqu'en mars 1995)  
 Marie-Thérèse Furrer, OFAS (à partir d'avril 1995)  
 Bianca Morano, secrétariat général DFI (à partir de février 1996)

Monsieur Tobias Bauer, Büro BASS, Berne, a participé aux travaux en qualité de collaborateur scientifique externe à partir d'août 1995.

## 13 Mode de travail du Groupe interdépartemental

Le Groupe IDA FiSo s'est réuni à huit reprises entre le 13 février 1995 et le 20 mai 1996, et il a organisé deux séances de travail à huis clos de deux jours, les 21/22 décembre 1995 et 12/13 mars 1996. A cela viennent s'ajouter deux auditions: le 15 mai 1995, le Goupe a invité des représentants des partenaires sociaux<sup>3</sup> à se prononcer sur les problèmes et les perspectives de financement des assurances sociales. La seconde audition, celle du 21 août 1995, réunissait des experts scientifiques<sup>4</sup> ayant déjà traité, lors de précédents travaux, de questions afférentes au financement des assurances sociales, et examiné des modèles de calculs. Il s'agissait ici en premier lieu de savoir quels enseignements tirer des travaux réalisés jusqu'ici et comment adapter les modèles existants aux questions soulevées par IDA FiSo.

## 2 Problématique et structure du rapport

Se fondant sur le mandat que lui avait imparti le Conseil fédéral, le Groupe IDA FiSo a tout d'abord centré son travail principalement sur la description de l'évolution financière des systèmes suisses d'assurances sociales et d'aide sociale. Cette analyse, unique par sa forme et son envergure, contient des éléments permettant une observation à la fois rétrospective et prospective. La *première partie* du rapport présente donc l'évolution financière qu'a suivie chacune des branches des assurances sociales et l'aide sociale au cours des dernières années (ou du moins au cours des vingt dernières) et calcule les besoins de financement auxquels il faut s'attendre à l'avenir en supposant que le système de prestations actuel soit maintenu.

A l'instar de ceux du Rapport sur les trois piliers, ces calculs portent sur un laps de temps qui s'étend, dans une première étape, jusqu'en l'an 2010. Pour cette première période, encore relativement proche, le Groupe est quelquefois parti, pour certaines branches d'assurances, d'hypothèses spécifiques concernant l'évolution des dépenses. Ces estimations sont ensuite prolongées sur une deuxième période de 15 ans qui va jusqu'en 2025, afin de satisfaire au mandat imparti par le Conseil fédéral et d'introduire une perspective sur le long terme dans les observations. Les scénarios qui vont au-delà de l'an 2010 n'ont plus qu'une valeur strictement indicative. L'évolution démographique peut certes être évaluée avec une sûreté relativement grande. Mais l'évolution économique et celle d'autres facteurs tels que le taux d'activité, sont très incertaines sur ce long terme. Dans le détail, les besoins de financement à venir ont été calculés en fonction de cinq scénarios économiques et démographiques: un scénario de référence et quatre scénarios alternatifs (*cf. chiffre 1.2*).

Le scénario de référence, qui correspond pour l'essentiel à l'option "croissance modérée" figurant dans le Rapport sur les trois piliers, se fonde sur des hypothèses de croissance prudentes (croissance moyenne du PIB de 1,3% par an jusqu'en 2010 et de 0,5% par an entre 2010 et 2025), et sur le scénario de population "Intégration"<sup>5</sup> de l'Office fédéral de la statistique. Les scénarios alternatifs, quant à eux, s'appuient d'une part sur une évolution différente de la croissance des salaires réels et, d'autre part, sur d'autres variantes de l'évolution démographique. Ils mettent ainsi en évidence les incidences d'évolutions divergeant de celles sur lesquelles table le

<sup>3</sup> Les employeurs étaient représentés par Gaius D'Uscio et Jean-Pierre Siggen (Union suisse des arts et métiers) et Hans Rudolf Schuppisser (Union centrale des associations patronales suisses), tandis que les syndicats l'étaient par Regula Hartmann et Annette Wisler Albrecht (Confédération des syndicats chrétiens de Suisse) et Serge Gaillard (Union syndicale suisse).

<sup>4</sup> Yngve Abrahamsen (IAW/IER, St-Gall), Gabrielle Antille (Léa Genève), Urs Müller (BAK Bâle), Marcel Savioz (SIASR St-Gall) et Bernd Schips (KOF/EPF Zurich).

<sup>5</sup> cf. annexe A1.

scénario de référence. Les calculs sont effectués tout d'abord au niveau des branches d'assurances sociales (*cf. chiffres 2.1 à 2.11*) et de l'aide sociale (*cf. chiffre 2.12*) pour donner en fin de compte un aperçu de l'évolution financière de tout le système (*cf. chapitre 3*).

La *deuxième partie* du rapport développe les éléments qui pourraient servir de bases de décision pour la couverture des besoins présumés de financement chiffrés dans la première partie. Ainsi, la charge financière est-elle tout d'abord discutée dans le contexte économique et social (*cf. chapitre 4*), en distinguant entre le *niveau* du financement et la *hausse* de ce dernier. Pour finir, les alternatives de financement possibles sont présentées et évaluées (*cf. chapitre 5*) et des réflexions sur la nature même des assurances sociales et de leur financement approprié sont proposées (*cf. chiffres 6.1 et 6.2*). De ces réflexions sont déduits des principes pour le financement des assurances sociales (*cf. chiffre 6.3*). Ces principes sont ensuite appliqués aux quatre branches d'assurances sociales que sont l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage (*cf. chiffre 6.4*). L'application est limitée à ces branches qui devraient, demain aussi, demeurer au cœur du débat financier.

Le rapport se termine par une *synthèse* et des *perspectives* qui tentent notamment d'esquisser les suites possibles à donner aux travaux.

Le présent rapport laisse une question largement ouverte: à savoir quelles seront les incidences concrètes des besoins financiers supplémentaires sur la société et l'économie et quelles seront les conséquences sur les budgets publics. La deuxième partie du rapport essaie, il est vrai, de traiter autant que faire se peut, sur le plan théorique, les questions soulevées dans ce contexte. Cela étant, l'audition des experts scientifiques qui a eu lieu en août 1995 a révélé un tel besoin d'éclaircissements que si l'on avait voulu procéder à ceux-ci de manière approfondie et complète, cela aurait sans nul doute dépassé le cadre du temps imparti au Groupe de travail. A ce stade des réflexions, des questions demeurent sans réponse. Ainsi, quels seront les processus d'adaptation à court et à moyen termes, qu'en sera-t-il des répercussions économiques sur la croissance, le marché du travail, la compétitivité et les prix si impôts et prélèvements devaient être augmentés dans la mesure et au rythme décrits dans la première partie? Voilà pourquoi le Groupe de travail a essayé de montrer, en formulant un mandat d'expert (*cf. annexe A4*) comment poursuivre les travaux. Il considère indispensable en l'espèce de prendre en compte l'aspect des prestations.

Le mandat complémentaire évoqué ci-dessus – il avait été attribué dans le cadre de la discussion sur le Rapport sur les trois piliers – n'a, lui aussi, été rempli qu'en partie. En effet, il presuppose des hypothèses fondamentales dans le domaine des prestations: le Groupe IDA FiSo ne pouvait en décider. Il s'est donc borné à faire une première estimation approximative qui fixe une fourchette de coûts possibles pour les mesures préconisées dans le Rapport sur les trois piliers (*cf. Annexe A8*).

Le rapport final doit répondre aux questions relatives au financement de la sécurité sociale soulevées par différentes interventions parlementaires<sup>6</sup> (le postulat Allenspach [93.3628]; le postulat Raggenbass [94.3205]; la motion de la Commission de l'économie et des redevances [94.3323]).

---

<sup>6</sup> cf. Annexe A10 pour les textes de ces interventions.

# **1<sup>re</sup> Partie: Le financement actuel et futur des assurances sociales et de l'aide sociale**

## **Chapitre 1 Remarques préliminaires d'ordre général**

### **1.1. Systèmes de financement, sources de financement et nature des prestations**

Le financement actuel des assurances sociales et de l'aide sociale présente deux caractéristiques: la première tient au système de financement, différent pour chaque branche. On distingue ici *trois systèmes de financement*: celui de la répartition<sup>7</sup>, d'abord, où les prestations d'une période sont financées par les cotisations versées pendant cette même période. Un fonds éventuel sert uniquement à amortir les fluctuations et à assurer les liquidités. Le second système, de capitalisation, part du principe que les fonds ont été alimentés avant la survenance de l'événement assuré. La capitalisation (constitution du capital financier) représente une garantie pour tous les droits en cours ou en attente. En tant que source de financement, le taux d'intérêt joue un rôle important pour la méthode de capitalisation, ainsi que pour celle de répartition des capitaux de couverture, quoique dans une moindre mesure. Concernant cette dernière méthode, aucun préfinancement n'est effectué avant l'événement assuré. Mais les prestations de rentes exigibles plus tard seulement sont préfinancées au moment où se produit l'événement assuré. La constitution du capital financier constitue une garantie pour tous les droits courants.

La seconde caractéristique du système d'assurances sociales concerne l'alimentation des diverses *sources de financement*. On en distingue généralement trois: cotisations des assurés (ou de leurs employeurs), contributions des pouvoirs publics, ainsi que les recettes des taux d'intérêt. Les cotisations des assurés peuvent être liées aux revenus ou indépendantes de ceux-ci. Les contributions des pouvoirs publics sont financées soit par des recettes publiques générales, soit par des moyens liés. S'agissant de la réunion des fonds par l'Etat, il se pose chaque fois la question de l'échelle d'imposition (progressive, proportionnelle, dégressive, fortune exonérée, etc.). Par ailleurs, les charges financières sont réparties aux trois niveaux de l'Etat: pour diverses branches des assurances, les contributions des pouvoirs publics sont financées par la Confédération et les cantons. L'aide sociale, qui relève du domaine de compétences des cantons, à quelques exceptions près, est (co-)financée en partie aussi par les communes. Aussi un examen du financement des assurances sociales soulève-t-il toujours la question de la répartition des tâches Confédération/cantons.

Bien que l'examen des prestations des assurances sociales ne fasse pas partie intégrante du mandat imparti au groupe de travail, le financement n'est pas indépendant de *la nature des prestations*: sont notamment déterminants ici le montant des cotisations de l'assuré (ou de son employeur) pour le droit aux prestations et le montant d'une prestation. Du côté du financement, les possibilités à disposition ne sont donc guère nombreuses. Les dépenses afférentes à la perte du gain, aux prestations matérielles et aux prestations en cas de besoin connaissent des objectifs et des dynamiques de développement différents, différences dont il faut tenir compte lors du financement.

<sup>7</sup> Plus précisément: système de répartition des dépenses. Suivant la terminologie généralement acceptée, nous utilisons cependant la notion de "répartition" pour "répartition des dépenses".

## 1.2. Appréciations concernant l'évolution future

Le groupe de travail s'est penché de manière approfondie sur les prévisions concernant l'évolution démographique et économique future, facteur tout à fait déterminant pour l'avenir des assurances sociales et de l'aide sociale. Il a décidé de travailler ici avec différents scénarios, dont un scénario de référence (R) prudent. Le scénario de référence table sur une croissance du PIB d'environ 1,3 pour cent en moyenne jusqu'en 2010, puis de 0,5 pour cent de 2010 à 2025. Comparées à celles des années précédentes ainsi que par rapport aux scénarios existants à moyen et à long terme, ces prévisions de croissance sont très réservées. Au cours des 15 dernières années (1980-1995), la croissance du PIB a atteint 1,4 pour cent alors que pour les trente dernières années, elle a été de 1,9<sup>8</sup> pour cent.

Dans les scénarios alternatifs, le groupe de travail part d'hypothèses différentes concernant l'évolution de la productivité et l'évolution démographique. Il a délibérément renoncé à harmoniser les scénarios avec les hypothèses qui sous-tendent les prévisions financières de la Confédération: établis pour une période beaucoup plus longue, les scénarios doivent indiquer l'éventail des évolutions dans différentes hypothèses, éventail qui aurait été inutilement restreint si l'on avait tenu compte des données générales figurant dans le plan financier de la Confédération. L'inconvénient de cette manière de procéder est que les perspectives financières indiquées ici divergent de celles de la Confédération.

Différents points entrent en ligne de compte dans l'interprétation des résultats. Les scénarios ne sont *pas des prévisions*. Ils se veulent des observations-type indiquant l'évolution qui se produirait si les données et les conditions-cadre prises comme point de départ existaient. Mais l'évolution effective diffère toujours plus ou moins selon le scénario retenu. Ces observations-type présentent malgré tout un avantage pratique: elles indiquent l'ordre de grandeur des éventuelles fluctuations, et montrent à quel point celles-ci sont sensibles à différentes hypothèses – en l'occurrence plus particulièrement la croissance économique et l'évolution démographique. Elles attirent ainsi l'attention sur les besoins et possibilités d'action.

D'autre part, les scénarios n'englobent que des *domaines partiels de la réalité*, d'autres restant forcément ignorés. Un fait est particulièrement important en ce qui nous concerne: les scénarios utilisés ne sont pas des scénarios démographiques et économiques intégrés, et ils ne comprennent aucune estimation de l'évolution du marché du travail et du volume de travail (heures de travail fournies). Les caractéristiques techniques du modèle imposent des taux d'activité constants, autrement dit la part des actifs dans chaque groupe d'âge doit rester constante. Mais dans le passé, le taux d'activité des personnes exerçant une activité lucrative, des femmes en particulier, a nettement augmenté. Ces 15 dernières années, de 1979 à 1994, le taux d'activité des femmes est passé de 33,3 pour cent à 42,7 pour cent, celui des hommes de 61,9 à 63,1 pour cent<sup>9</sup>. L'augmentation du taux d'activité allant de pair avec une extension du travail à temps partiel, l'accroissement du volume de travail était moins élevé.

Enfin, les scénarios portent sur des *périodes très longues*, élément dont il faut tenir compte pour apprécier les paramètres utilisés. Ils indiquent d'une part des valeurs moyennes, qui

<sup>8</sup> Les données générales économiques pour l'administration fédérale (SGZZ 1944) augurent une croissance du PIB de 2,11 pour-cent pour la période 1995 - 2010. Les deux calculs effectués dans le cadre du rapport structurel établi par l'Office fédéral des questions conjoncturelles, "Evolution démographique et changements structurels", misent sur une croissance du PIB de 2,0 pour-cent pour la période 1997 - 2012 (Müller 1994), respectivement sur une croissance du PNB de 1,7 pour-cent pour la période 1990-2020 (Ecoplan 1994). Le scénario à long terme concernant l'évolution des assurances sociales établi par Wechsler/Savioz (1993) part d'une croissance du PIB de 1,7 pour-cent pour la période 1994-2040.

<sup>9</sup> OFS (1995, Statistique de la population active occupée)

n'englobent pas les fluctuations effectives à court terme. Par ailleurs, les prévisions des scénarios sont d'autant moins fiables qu'elles remontent à plusieurs années. Que peut donner un scénario établi en 1965, qui porte sur l'évolution des besoins de financement des assurances sociales jusqu'en 1995? Toute prévision dépassant les 10 ou 15 années à venir ne saurait être qu'approximative. D'ici là, tant d'évolutions imprévisibles peuvent se produire!

Pour une meilleure compréhension, les résultats des calculs des scénarios ont été traduits en prix de 1995<sup>10</sup> corrigés du renchérissement.

### 1.2.1. Scénario de référence

Le *scénario démographique* intitulé "Intégration", établi par l'Office fédéral de la statistique<sup>11</sup>, sert de base pour l'évolution démographique. Selon ce scénario, la population active potentielle (personnes en âge d'exercer une activité lucrative, rapporté aux taux d'activité de 1990) devrait augmenter jusqu'en 2007, pour diminuer ensuite continuellement. Du côté économique, on table sur une croissance annuelle de la *productivité* et des *salaires réels* de 1,0%, ainsi que sur une part des salaires constante<sup>12</sup>. Il en résulte une croissance annuelle du PIB de 1,3% jusqu'en 2010, puis de 0,5% de 2010-2025. Le recul intervenant pendant la seconde période est dû au fait que selon le scénario démographique, la population active potentielle diminue. Dans la mesure où le taux d'activité est supposé constant, le volume d'activité est donc également en régression. L'évolution du taux de chômage ne peut pas figurer dans le même scénario, car l'offre et la demande de travail correspondent dans tous les scénarios, ce qui veut dire que malgré une évolution économique différente, il faudrait partir d'un taux de chômage égal dans chaque scénario. S'agissant de l'évolution de l'assurance-chômage, nous faisons donc varier le taux de chômage en fonction de la croissance économique. Le scénario de référence travaille ici avec un taux de chômage moyen de 2,5% pour la période observée, ce qui rejoint à peu près les hypothèses actuelles relatives au socle de chômage.

Une analyse portant sur le passé montre que l'évolution des coûts dans l'assurance-invalidité<sup>13</sup>, dans l'assurance-maladie<sup>14</sup>, et dans l'aide sociale<sup>15</sup>, ne se résume pas simplement à l'accroissement pour des raisons démographiques des bénéficiaires de prestations et à l'adaptation des prestations à l'évolution économique. Des facteurs supplémentaires jouent ici un rôle. Aussi table-t-on sur une croissance des dépenses supplémentaire de 1,5% par année dans *l'assurance-invalidité* jusqu'en 2010. Dans *l'aide sociale*, l'évolution future des coûts est difficilement évaluable. Une première approche part du principe que l'évolution des coûts de l'aide sociale et de ceux de l'assurance-invalidité sont parallèles. S'agissant de *l'assurance-maladie*, on mise sur une augmentation supplémentaire des coûts supérieure de 2% à la croissance des salaires réels d'ici l'an 2010. A partir de 2011, on considère l'évolution des coûts en fonction d'un seul paramètre, celui de l'évolution démographique.

<sup>10</sup> Dans les modèles de scénarios, la modification de base de l'indice national des prix à la consommation (cf. annexe A1) correspond également au déflateur propre au PIB

<sup>11</sup> Les hypothèses, conditions générales et résultats sont présentés de manière détaillée dans: OFS (1992, Scénarios). Cf. l'annexe A1 pour la description des changements démographiques intervenant à moyen et long termes.

<sup>12</sup> Part des revenus bruts des salariés au revenu national.

<sup>13</sup> Cf. chiffres 2.2.2. et 2.2.3.

<sup>14</sup> Cf. chiffres 2.7.3. et 2.7.4.

<sup>15</sup> Cf. chiffre 2.12.

## 1.2.2. Scénario alternatif "Croissance économique supérieure"

Ce scénario alternatif table sur une croissance annuelle de la productivité et des salaires réels de 1,5% en moyenne, dans des conditions par ailleurs analogues à celles du Scénario de référence. La croissance du PIB jusqu'en 2010 sera donc de 1,8% environ, et de l'ordre de 1% de 2010 à 2025. Comparé au scénario de référence, le scénario susmentionné table sur un environnement économique plus favorable, qui contribuerait donc à freiner la hausse des coûts dans l'assurance-invalidité. Pour la période 1995–2010, on admet seulement une évolution supplémentaire moyenne des coûts de 1% par année en moyenne, au lieu des 1,5% prévus par le Scénario de référence. Etant donné la croissance économique supérieure, le taux de chômage après l'an 2000 devrait atteindre 2%, soit un peu moins que celui du scénario de référence.

## 1.2.3. Scénario alternatif "Croissance économique inférieure"

Contrairement au scénario alternatif "Croissance supérieure", le présent scénario mise sur un taux de croissance annuel de 0,5% pour la *productivité* et les *salaires réels*. La croissance du PIB jusqu'en 2010 devrait être de 0,8%, le PIB réel restant ensuite constant. Il en résulterait pour *l'assurance-invalidité* une hausse des coûts supplémentaire de 2% par année (1,5% dans le scénario de référence). Cela équivaut à la hausse des coûts qui se produirait si les efforts de réadaptation dans l'assurance-invalidité échouent. Le scénario table après l'an 2000 sur un *taux de chômage* nettement supérieur, soit 5%.

## 1.2.4. Scénario alternatif "Davantage d'actifs"

Les données disponibles pendant l'élaboration du rapport n'ont pas permis de calculer de scénarios comportant des taux d'activité et des réglementations du temps de travail différents (plein temps/temps partiel). Cela aurait nécessité des travaux plus approfondis aussi bien dans le domaine des scénarios démographiques que dans celui des différentes branches d'assurances<sup>16</sup>. La simulation de l'impact d'une activité accrue des femmes sur les assurances sociales suppose par exemple que l'on prenne en considération différents parcours d'activité (avec ou sans interruption), qui influent sur le paiement de cotisations et sur les droits. Afin d'obtenir néanmoins certains indices sur les conséquences d'un volume de travail accru, on s'est référé à d'autres scénarios démographiques établis par l'Office fédéral de la statistique en 1991, qui partent d'évolutions différentes de la population active potentielle, en fonction des nouveaux immigrés.

Le scénario alternatif "Davantage d'actifs" s'inspire du scénario démographique "Continuité" de l'Office fédéral de la statistique. Tandis qu'entre 1995 et 2010, les effets observés sont

<sup>16</sup> L'Office fédéral de la statistique publiera à la mi-1996 de nouveaux scénarios démographiques. Ceux-ci se distingueront sous de multiples aspects des scénarios de 1991. Conséquence de la forte récession économique survenue dans la première moitié des années nonante, il faut compter avec une croissance démographique plus faible. De plus, la non-adhésion de la Suisse à l'Espace économique européen a des répercussions. Ces nouveaux scénarios permettront d'évaluer l'évolution de la population active suisse de manière plus différenciée et en tenant compte des taux d'activité variables. Mais les prévisions établies sur une perspective à plus long terme dans le présent rapport ne seront pas remises en question.

pratiquement nuls, la population active potentielle diminuerait de 0,2% en moyenne chaque année entre 2010 et 2025 (0,5% dans le scénario de référence). De ce fait, la croissance annuelle du PIB serait de 0,8% pendant la deuxième période (0,5% dans le scénario de référence).

### **1.2.5. Scénario alternatif "Moins d'actifs"**

Contrairement au scénario alternatif "Davantage d'actifs", on revient ici sur le scénario démographique "Stabilisation" qui part d'une population active potentielle plus faible. Jusqu'en l'an 2010, les étrangers en particulier ne fourniront plus qu'une contribution minime à la croissance de la population active suisse. La population active potentielle augmenterait de 0,1% en moyenne par année (0,3% dans le scénario "Intégration"), et de 2010 à 2025, l'évolution sera la même que celle du scénario "Intégration". Le PIB croîtra donc de 0,9% par an jusqu'en 2010, puis de 0,5%.



## Chapitre 2 Financement actuel et perspectives de financement des assurances sociales et de l'aide sociale

### 2.1 Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

#### 2.1.1. Le financement actuel

Le financement de l'AVS se caractérise par un système de répartition. Ainsi, le cotisant d'aujourd'hui ne capitalise pas les montants qu'il verse à l'assurance; ces montants financent directement les rentes actuelles. Les recettes encaissées par l'assurance sont créditées à un fonds de compensation qui ne doit pas, en règle générale, tomber en-dessous du montant des dépenses annuelles<sup>17</sup>, alors que le paiement des prestations est débité dudit fonds. Cette institution, qui est juridiquement indépendante, peut ainsi amortir, dans une certaine mesure, les fluctuations conjoncturelles. Les sources principales de recettes de l'AVS sont énumérées à l'article 34<sup>quater</sup>, 2<sup>e</sup> alinéa, de la Constitution fédérale. D'autres ressources de financement sont mentionnées dans la LAVS (art. 102 et 103 LAVS). On distingue ainsi:

##### 2.1.1.1. Les cotisations des assurés

Parmi les personnes exerçant une activité lucrative, les *salariés* cotisent sur leur salaire, à un taux de 8,4 pour cent, dont la moitié à leur charge et l'autre moitié à charge de l'employeur; les *indépendants*, eux, cotisent sur les revenus de leur activité lucrative, à un taux de 7,8 pour cent. Les indépendants de condition modeste sont soumis à un taux inférieur (de 4,2% à 7,8%), fixé selon l'importance du revenu.

Les *personnes sans activité lucrative* cotisent selon leurs conditions sociales. En pratique, leurs cotisations sont calculées selon leur fortune et le revenu qu'elles tirent de leurs rentes. Le montant de leur cotisation annuelle va de 324 à 8 400 francs (1996) par an. Avec l'entrée en vigueur de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, au 1<sup>er</sup> janvier 1997, les *conjoints sans activité lucrative* d'assurés actifs sont en principe libérés du versement des cotisations. Les *personnes âgées* de plus de 62/65 ans sans activité lucrative ne sont pas non plus soumises à cotisations.

En 1994, les cotisations versées par les assurés et les employeurs ont atteint 18 307 millions de francs, soit 78,3% des dépenses (total des dépenses en 1994: 23 363 millions de francs).

##### 2.1.1.2. La contribution des pouvoirs publics

Selon la Constitution fédérale, la contribution de la *Confédération* ne saurait excéder le 50 pour cent des dépenses; en l'occurrence, elle devrait en couvrir le 17,5 pour cent, mais la participation de la Confédération a été revue à la baisse dès 1993 dans le cadre des mesures d'austérité<sup>18</sup>. Jusqu'à fin 1995, la participation de la Confédération représentait 16,625% des

<sup>17</sup> Art. 107 al. 3 LAVS

<sup>18</sup> Arrêté fédéral du 9 octobre 1992 sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995; ordonnance du 14 décembre 1992 réglant les exceptions à la réduction linéaire des subventions durant l'an-

dépenses. En 1996, ce pourcentage est passé à 17 pour cent. Les subsides de la Confédération proviennent des recettes générales, des droits de douane sur le tabac et de l'imposition fiscale des boissons distillées.

En 1994, la Confédération a fourni 3884 millions de francs à la couverture des dépenses.

La contribution des *cantons* se fonde sur l'article 103, 2<sup>e</sup> alinéa, LAVS. Elle a été arrêtée à 3% des dépenses en 1985<sup>19</sup>. En 1994, les cantons ont versé 701 millions de francs.

En 1994, la contribution totale des pouvoirs publics s'est élevée à 4585 millions de francs, soit 19,625 pour cent des dépenses.

Certaines *sources futures* de financement ont déjà été introduites dans la Constitution fédérale, mais leur mise en application dépend de l'adoption d'une loi fédérale (imposition des recettes des maisons de jeu [art. 35 Cst.] ; pour cent de la taxe sur la valeur ajoutée [art. 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> al. Cst.]).

### **2.1.1.3. Les intérêts du fonds de compensation**

Les intérêts<sup>20</sup> ont rapporté 1 019 millions de francs en 1994, soit environ 4% des dépenses.

### **2.1.1.4. Les recettes des actions récursoires**

Lorsque l'AVS ou l'AI octroie des prestations pour un dommage imputable à un tiers, l'AVS est subrogée aux droits de l'assuré et de ses survivants jusqu'à concurrence des prestations qu'elle doit légalement fournir. Le droit de recours est réglé aux articles 48<sup>ter</sup> et 48<sup>sexies</sup> de la LAVS. En 1994, le produit des actions récursoires s'est élevé à 12 millions de francs.

---

19 née 1993; arrêté fédéral du 4 octobre 1985 sur la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants, dernière révision FF 1995 II p. 380.

20 Cf. Arrêté fédéral du 4 octobre 1985 sur la contribution de la Confédération et des cantons au financement de l'assurance-vieillesse et survivants.

Base légale: article 102, alinéa 1, lettre c, LAVS.

## 2.1.2. Recettes et dépenses de l'AVS entre 1970 et 1994

**Tableau 2.1/1: Recettes et dépenses de l'AVS pendant la période 1970-1994  
(en prix courants)**

Mio Fr.	1970	1980	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>3'434</b>	<b>10'895</b>	<b>20'355</b>	<b>23'923</b>
Cotisations des assurés et des employeurs	2'550	8'629	16'029	18'307
– Cotisations des salariés	...	3'878	7'236	8'118
– Cotisations des employeurs	...	3'878	7'236	8'118
– Autres cotisations <sup>21</sup>	...	873	1'557	2'071
Contributions des pouvoirs publics	591	1'930	3'666	4'585
– Confédération: total	443	1'394	3'116	3'884
– Tabac et alcool	443 <sup>22</sup>	778	1'170	1'370
– Cantons	148	536	550	701
Recettes provenant des actions récursoires	–	2	8	12
Produit des placements, intérêts du capital	293	334	652	1'019
<b>Total des dépenses</b>	<b>3'000</b>	<b>10'725</b>	<b>18'328</b>	<b>23'363</b>
Prestations en espèces	2'983	10'578	17'966	22'992
Coûts des mesures individuelles	–	8	35	53
Subsides à des institutions	–	91	269	236
Coûts d'exécution et d'administration	17	48	58	82
<b>Résultat</b>	<b>434</b>	<b>170</b>	<b>2'027</b>	<b>560</b>

Les dépenses de l'AVS consistent en prestations de rentes à raison de 97%. Le tableau 2.1/2<sup>23</sup> présente des facteurs sélectionnés afférents aux prestations de rentes pour les périodes 1980–1990 et 1990 – 1994.

<sup>21</sup> Contributions personnelles, contributions perçues sur les indemnités de chômage

<sup>22</sup> En 1970, le produit des droits de douane sur le tabac et la charge fiscale sur les boissons distillées ont atteint 714 millions de francs, dépassant ainsi les contributions fédérales pour l'AVS.

<sup>23</sup> Les taux de variation ont été calculés en décomposant les dépenses totales de l'AVS. Des indications sur la manière de procéder se trouvent dans OFAS (1982, 101).

**Tableau 2.1/2: Evolution de facteurs influançant les rentes dans le régime de l'AVS (taux de modification annuels moyens en pour-cent)**

<b>Facteur</b>	<b>Période</b>	
	<b>1980 – 90</b>	<b>1990 – 94</b>
– Espérance de vie	0,76%	0,94%
– Effectif de la classe d'âge (sans espérance de vie)	0,42%	0,17%
– Unités de rente (sans espérance de vie ni effectif de la classe d'âge)	-0,13%	-0,10%
– Rente moyenne (sans correction de la formule de rente)	0,42%	0,34%
– Correction de la formule de rente		0,43%
<b>Total sans augmentation des rentes</b>	<b>1,46%</b>	<b>1,78%</b>
<b>Augmentations des rentes</b> (adaptation à l'évolution économique)	<b>3,82%</b>	<b>4,11%</b>
<b>Total rentes en termes nominaux</b>	<b>5,33%</b>	<b>5,96%</b>

Si l'on observe les facteurs d'influence démographiques (espérance de vie et importance de la génération) on remarque que la hausse des coûts est avant tout imputable à l'accroissement de l'espérance de vie. L'augmentation de l'effectif des retraités (abstraction faite de l'effet "espérance de vie accrue") a également entraîné une augmentation des dépenses globales, d'une ampleur moindre toutefois.

Pendant la période observée, les réglementations légales relatives au droit à la rente n'ont pas changé. Les dépenses ont malgré tout légèrement diminué, en fonction du nombre d'unités de rentes (conversion des rentes de couple et des rentes complémentaires en rentes simples). Cet effet est imputable à l'accroissement du nombre de couples de retraités. La rente de ceux-ci étant cependant limitée à 150% de la rente simple, il en résulte des dépenses moindres.

S'agissant de la rente moyenne ( prestations moyennes dans des conditions économiquement statiques), la progression des dépenses indiquée est due au fait que le revenu moyen et le nombre d'années de cotisations des assurés ayant pris leur retraite plus tard sont en moyenne plus élevés que ceux des assurés ayant pris leur retraite plus tôt. Les rentes moyennes sont donc plus élevées. Pendant la seconde période, une augmentation unique de la somme des rentes de 1,8 pour cent, liée à la modification de la formule de rente<sup>24</sup> (réparti sur quatre ans, cela donne 0,43%) est venue s'ajouter à cela.

Multipliée par le facteur "augmentation de la rente" fondé sur l'ajustement des prestations à l'évolution économique, la somme de ces paramètres indique la modification globale.

<sup>24</sup> C'est-à-dire du rapport entre le revenu moyen réalisé et la rente AVS.

### 2.1.3. Evolution financière future

Les estimations concernant l'évolution financière future s'inspirent des scénarios démographiques et économiques décrits ci-dessus<sup>25</sup>. Pour l'AVS, on est également parti des données suivantes: du côté des *recettes*, les pouvoirs publics continuent de couvrir jusqu'à 20% des dépenses, ce qui, en montants absolus, représente une augmentation de leur contribution. Le Parlement fait en outre usage de la compétence qui lui est conférée par l'art. 41<sup>ter</sup>, 3<sup>e</sup> alinéa<sup>bis</sup> Cst, et il augmente la taxe sur la valeur ajoutée d'un point de pourcentage, avec un relèvement progressif de 0,5% en 2000 et en 2003. La part des dépenses financées par les pouvoirs publics augmente en conséquence. Le taux de cotisation des assurés reste inchangé (indépendants 7,8, salariés 8,4 pour cent du revenu). La part des cotisants dans la population résidante, classée par âge et par sexe est extraite du registre des revenus et maintenue constante pour l'avenir. Il en va de même de la cotisation moyenne qui est toutefois adaptée en fonction de l'évolution des salaires supposée. On ne table pas ici sur une augmentation générale du taux d'activité, c'est-à-dire toutes catégories d'âge et hommes et femmes confondus.

L'évolution des *dépenses* est le fruit de plusieurs facteurs: premièrement, elle dépend du nombre de retraités suisses résidant en Suisse, indiqué par le scénario démographique choisi. Il faut, ce faisant, tenir compte des droits à la rente des étrangers, qui sont calculés sur la base des données fournies par les registres des rentes AVS et ceux des revenus AVS. Deuxièmement, l'adaptation des rentes à l'évolution économique, effectuée selon l'indice mixte, influe également sur l'évolution des dépenses. Le montant de cette adaptation découle des chiffres indiqués dans les scénarios pour l'évolution des salaires et des prix. Troisièmement, les dépenses sont modifiées par la rente moyenne<sup>26</sup> et par le rapport entre rentes de couples et rentes simples<sup>27</sup>. Pour calculer l'évolution future, on part du principe que ces deux données restent constantes. Enfin, les dépenses sont également déterminées par les modifications légales. On tient compte ici de la 2<sup>e</sup> partie de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1997.

L'AVS étant financée selon la méthode de répartition, c'est-à-dire que les dépenses d'une période sont financées par les montants versés pendant la même période, on représente exclusivement les dépenses et les cotisations. Le produit des intérêts n'est pas pris en compte dans les recettes, car il sert à alimenter à long terme le fonds AVS<sup>28</sup>. Cela conduit également à un degré de couverture inférieur à 100%, même si le fonds reste inchangé, ou augmente légèrement (montant absolu en francs suisses) grâce au produit des intérêts.

Si l'on part du *scénario de référence* et des hypothèses susmentionnées, on obtient les perspectives de développement suivantes pour l'AVS: jusqu'en 2010, les *dépenses* augmenteraient d'environ 2,3% par an, passant de 25 à 35 milliards (à prix constants). Pendant la période suivante, de 2010 à 2025, elles progresseraient de 2% par an, pour atteindre 47 milliards en 2025. Jusqu'en 2010, le *produit des cotisations* augmenterait de 2,0% par an, pour ralentir ensuite entre 2010 et 2025, avec un taux de croissance nettement plus faible, soit de 0,9%. Le *taux de dépenses*, c'est-à-dire les dépenses globales mesurées à la somme des revenus AVS, croîtrait de 10,9% à 12,8% en 2010, et à 16,0% en 2025. La couverture des dépenses par des cotisations courantes baisserait, de 95,8% en 1995 à 90,9% en 2010, puis à 76,7% en 2025.

<sup>25</sup> Cf. chiffre 1.2.

<sup>26</sup> En cas de conditions économiquement statiques, c.-à-d. lorsqu'il n'y a ni renchérissement ni évolution des salaires

<sup>27</sup> Cf. à ce propos les explications concernant l'évolution passée (chiffre 2.1.2.)

<sup>28</sup> Si la croissance des recettes provenant des taux d'intérêts correspond à la croissance des dépenses de l'AVS, cela garantit que le fonds sera à l'avenir aussi équivalent au montant des dépenses annuelles.

**Tableau 2.1/3: Perspectives d'évolution de l'assurance-vieillesse et survivants selon le scénario de référence (prix 1995; montants en millions de francs)**

Année	Scénario de référence					
	Dépenses	Contributions*	dont TVA	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplacement en %
1995	24'503	23'466		95.8	10.9	95.1
2000	27'011	26'743	934	99.0	11.1	92.4
2005	30'838	29'851	1'990	96.8	11.9	90.4
2010	34'883	31'710	2'078	90.9	12.8	88.5
2015	39'282	33'204	2'138	84.5	14.1	86.6
2020	43'001	34'646	2'197	80.6	15.0	84.9
2025	46'960	36'009	2'246	76.7	16.0	83.2

\* Contributions des assurés, des employeurs et du pouvoirs publics (y compris augmentation d'1% du taux de la TVA sans produit des intérêts)

\*\* Couverture des dépenses par des contributions en %

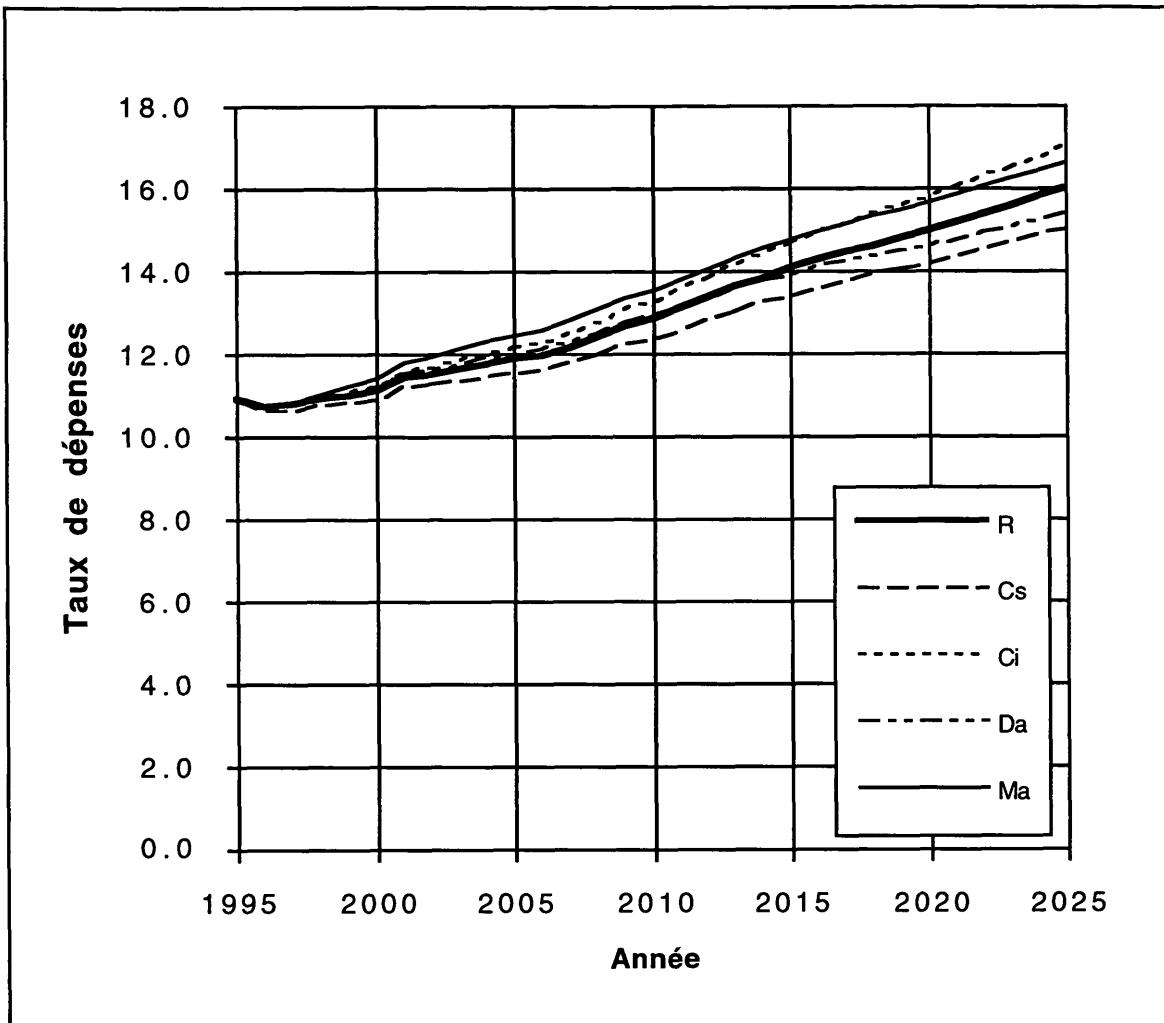
\*\*\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

Les *scénarios alternatifs* intitulés "croissance supérieure" et "davantage d'actifs"<sup>29</sup> présentent une évolution un peu plus favorable: une croissance des salaires réels supérieure, entraînerait, il est vrai, une augmentation plus prononcée tant pour les dépenses que pour les recettes. Mais grâce à l'indice mixte, l'accroissement de ces dernières serait plus important. C'est pourquoi dans le scénario "Croissance supérieure", le taux de dépenses serait de 0,4 points inférieur à celui du scénario de référence en 2010, et de 0,9 en 2025. Inversement, le taux de remplacement baisserait plus rapidement. Le taux de remplacement correspond au rapport entre la rente et le revenu déterminant pour le calcul de la rente. Par conséquent, une baisse du taux signifie que la rente diminue toujours plus par rapport au revenu obtenu auparavant. Le scénario "davantage d'actifs" prévoit jusqu'en 2010 une immigration de main-d'œuvre étrangère légèrement plus faible au début, mais qui deviendrait plus forte ensuite. La conséquence de ceci est que les recettes seraient légèrement inférieures à celles du scénario de référence dans un premier temps, pour les dépasser ensuite. En 2010 et en 2025, le taux des dépenses serait alors respectivement de 0,2 point et 0,5 point inférieur à celui du scénario de référence.

D'un autre côté, les perspectives d'évolution semblent plus sombres si l'on prend comme base une croissance des salaires réels plus faible ou une immigration de main-d'œuvre étrangère moindre. Dans le scénario "croissance inférieure", dépenses et recettes seraient inférieures à celles du scénario de référence, les dépenses affichant cependant un recul moins prononcé. Par rapport au scénario de référence, cela se traduirait par une hausse du taux de dépenses de 0,5 point en 2010, et de 1,1 en 2025, avec un taux de remplacement comparativement supérieur. Dans le scénario "moins d'actifs", ce sont surtout les recettes qui seraient inférieures à celles du scénario de référence. A partir de 2010, le taux des dépenses dépasserait donc de 0,8 point celui du scénario de référence.

<sup>29</sup> Pour plus de précisions, cf. annexe A3.

**Graphique 2.1/a: Evolution du taux de dépenses<sup>30</sup> selon les hypothèses des scénarios envisagés<sup>31</sup> (AVS)**



30 Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS.

31 Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs.

## **2.2. Assurance-invalidité (AI)**

### **2.2.1. Le financement actuel**

Le financement de l'AI est réglé à la troisième partie de la LAI, aux articles 77<sup>bis</sup> à 80. Les prestations de l'AI sont financées comme suit:

#### **2.2.1.1. Cotisations des assurés et des employeurs**

Dans l'AI, l'obligation de payer des cotisations et le calcul des cotisations sont réglés par analogie avec l'AVS<sup>32</sup>. Il n'existe de différence qu'au niveau du taux de pourcentage de la prime par rapport au revenu déterminant. Les primes pour l'AI sont perçues comme des suppléments aux cotisations de l'AVS.

#### **2.2.1.2. Contributions des pouvoirs publics**

Comme pour l'AVS, la Confédération et les cantons sont tenus de contribuer à l'AI. Les deux lois divergent toutefois sur deux points:

- en ce qui concerne le montant des cotisations: alors que l'article 103 LAVS prévoit pour les pouvoirs publics une participation de 20% aux cotisations AVS, l'article 78 LAI prescrit une couverture de 50% des dépenses par les ressources des pouvoirs publics.
- en ce qui concerne la répartition des contributions Confédération /cantons: pour l'AVS, l'article 103 LAVS et deux arrêtés fédéraux du 4.10.1985 et du 19.6.1992 prescrivent une prise en charge de 3% par les cantons, contre 17% par la Confédération. Pour l'AI, les parts correspondantes, fixées à l'article 78, 2e alinéa LAI, atteignent 37,5% pour la Confédération et 12,5% pour les cantons.

#### **2.2.1.3. Le fonds de compensation**

Le financement de l'AI, à l'instar de celui de l'AVS, est fondé sur le système de la répartition: les coûts d'une période sont financés par les recettes enregistrées pendant la même période. Pour compenser les fluctuations à court terme des recettes comme des dépenses, et garantir la liquidité de l'assurance, le fonds de compensation défini aux articles 107–110 de la LAVS intervient pour les deux assurances. Conformément à l'article 77 LAI, toutes les recettes sont créditées sur ce fonds, avec deux comptes distincts "Recettes et dépenses de l'AI / Recettes et dépenses de l'AVS". Pour les deux assurances, les intérêts du fonds de compensation servent à cofinancer les dépenses.

---

<sup>32</sup> Les art. 2 et 3 LAI se réfèrent aux dispositions correspondantes de la LAVS (art. 3 et 12 LAVS [obligation de cotiser], art. 9bis, 11 et 14-16 LAVS [montant des cotisations]).

### 2.2.1.4. Recours contre le tiers responsable

Lorsque l'AVS ou l'AI fournit des prestations pour un dommage causé par un tiers, l'AVS est subrogée aux droits de l'assuré et de ses survivants envers le tiers responsable jusqu'à concurrence des prestations qu'elle doit légalement fournir. Le droit de recours est également réglé aux articles 48<sup>ter</sup> et 48<sup>sexies</sup> de LAVS pour les affaires relevant de l'AI, car l'AI ne prévoit aucune disposition spéciale en la matière.

### 2.2.2. Recettes et dépenses de l'AI pour la période 1970–1994

**Tableau 2.2/1: Recettes et dépenses de l'AI pendant la période 1970–1994 (prix courants)**

Mio Fr.	1970	1980	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>596</b>	<b>2'111</b>	<b>4'412</b>	<b>5'771</b>
Cotisations des assurés et des employeurs	299	1'035	2'307	2'634
– Cotisations des salariés	...	465	1'042	1'168
– Cotisations des employeurs	...	465	1'042	1'168
– Autres contributions <sup>33</sup>	...	105	223	298
Contributions des pouvoirs publics	296	1'076	2'067	3'078
– Confédération	222	807	1'550	2'279
– Cantons	74	269	517	799
Produits des recours	–	0	38	59
Produits des placements, Intérêts du capital	1	–	–	–
<b>Total des dépenses</b>	<b>593</b>	<b>2'151</b>	<b>4'133</b>	<b>6'396</b>
Prestations en espèces	365	1'440	2'607	3'944
Coûts des mesures individuelles	158	347	702	1'046
Subsides à des institutions	51	288	684	1'189
Frais d'application et d'administration	19	59	127	185
Intérêts du capital	–	17	13	32
<b>Résultat</b>	<b>3</b>	<b>-40</b>	<b>279</b>	<b>-625</b>

<sup>33</sup> Contributions personnelles, contributions perçues sur les indemnités de chômage.

**Tableau 2.2/2: Evolution de l'impact de facteurs clés sur les dépenses dans l'AI (taux annuels moyens de variation exprimés en pour-cent)**

<b>Facteur</b>	<b>Période</b>	
	<b>1986 – 90</b>	<b>1990 – 94</b>
– Population active de 20 à 61/64 ans	1,15%	1,21%
– Pers. invalides (sans taux global de croissance de la population)	1,71%	3,21%
– Suite au vieillissement de la population	-0,22%	0,05%
– Suite à l'aggravation de l'invalidité	1,93%	3,16%
– Unités de rentes (sans invalides)	-0,67%	0,29%
– Rente moyenne (sans formule de correction des rentes)	0,16%	0,96%
– Formule de correction des rentes		0,59%
– Total sans augmentation des rentes	2,35%	6,26%
– Augmentations des rentes (adaptation à l'évolution économique)	2,67%	4,11%
<b>Total des rentes (en termes nominaux)</b>	<b>5,08%</b>	<b>10,63%</b>
<b>Indemnités journalières</b>	<b>22,90%</b>	<b>15,52%</b>
<b>Autres dépenses</b>	<b>7,57%</b>	<b>12,38%</b>
<b>Total des dépenses en termes nominaux</b>	<b>6,56%</b>	<b>11,53%</b>

L'évolution n'est pas aussi régulière dans l'AI que dans l'AVS, comme le montrent les changements intervenus durant les deux périodes de quatre ans qui figurent au tableau 2.2/2. Ce tableau donne d'une part une analyse détaillée des dépenses liées aux rentes, en les répartissant par composantes, et il montre d'autre part l'évolution des indemnités journalières et des autres dépenses.

Relevons l'augmentation prononcée du nombre d'invalides par rapport à la population active, pendant la période 1990–1994 notamment. Cela traduit un accroissement du nombre de bénéficiaires d'une rente, pour une population quantitativement constante. Ce facteur est responsable pour moitié de la croissance. Le facteur "unités de rentes" indique un transfert vers les rentes complètes. En ce qui concerne la rente moyenne, est venue s'ajouter pendant la seconde période une augmentation unique, de 2,5 pour cent, de la somme des rentes, due à la modification de la formule de calcul de la rente<sup>34</sup> (réparti sur quatre ans, cela donne 0,59%). Abstraction faite de cette modification, la croissance de la rente moyenne s'élève à 0,96%, le total sans augmentation de la rente à 5,67% (6,26%–0,59%), et la croissance de la rente totale à 10,02%.

Multipliée par le facteur "augmentation de la rente" fondé sur l'adaptation des prestations à l'évolution économique, la somme de ces facteurs indique la modification globale du montant total des rentes versées.

<sup>34</sup> C.-à-d. du rapport entre le revenu moyen obtenu et la rente AI

Pendant les deux périodes, l'accroissement des dépenses afférentes aux indemnités journalières et des autres dépenses dépasse encore les taux de croissance des dépenses afférentes aux rentes. Dans le passé, les dépenses afférentes aux rentes AI ont varié fortement en fonction de l'évolution économique: plus la croissance du PIB par rapport à l'année précédente était faible, plus l'augmentation des dépenses liées aux rentes était importante. Par ailleurs, en période de faible croissance économique, les dépenses liées aux rentes AI progressaient notablement, mais elles ne reculaient pas dans les mêmes proportions en période de reprise économique.

### **2.2.3. Evolution financière future**

Les perspectives d'évolution ci-dessus partent de scénarios démographiques et économiques définis au début<sup>35</sup>. L'augmentation des dépenses liées aux rentes de ces 4 dernières années (1991–1995) n'est toutefois pas uniquement imputable aux changements dans la structure d'âge; elle est bien davantage liée à la situation économique tendue<sup>36</sup>. Aussi le scénario de référence jusqu'en 2010 part-il d'une croissance des dépenses liée aux rentes supérieure de 1,5 point de pourcentage à celle liée à la démographie. Le scénario "croissance supérieure", par contre, table sur une croissance inférieure, d'un point seulement. Le scénario "croissance inférieure", table sur une croissance de deux points, soit à peu près l'augmentation qui se produirait si les efforts de réadaptation professionnelle dans l'AI échouent.

Après 2010, on retient uniquement le facteur démographique, car on part du principe que le Conseil fédéral réussira à freiner la croissance des coûts avec la 4<sup>e</sup> révision de l'AI ainsi qu'avec d'autres mesures ciblées. Les rentes AI sont également adaptées à l'évolution économique en fonction de l'indice mixte. Les dépenses liées aux autres prestations de l'AI évoluent à la même cadence que les dépenses liées aux rentes. Les estimations de coûts sont fondées sur la législation actuelle, y compris les modifications introduites au titre de la 2<sup>e</sup> partie de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS. Pour les recettes provenant des cotisations, les hypothèses sont les mêmes que pour l'AVS, autrement dit les recettes évoluent proportionnellement au montant de la somme des cotisations AVS.

Si l'on retient ces hypothèses, on obtient dans *le scénario de référence* un accroissement annuel réel des dépenses de 3,2% jusqu'en 2010, qui passent ainsi de 6,8 à 10,9 milliards, et une progression annuelle de 0,8% entre 2010 et 2025, pour arriver à 12,2 milliards. Jusqu'en 2010, les recettes progresseront de 2,5% par an – elles passeront donc de 6,5 à 9,3 milliards, et de 1% entre 2010 et 2025, atteignant 10,3 milliards. L'évolution des coûts disproportionnée jusqu'en 2010 est principalement due à une hypothèse de croissance des coûts supplémentaire venant s'ajouter au facteur démographique pendant cette période. Jusqu'en l'an 2010, le taux des dépenses<sup>37</sup> passera de 3,0% à 4,0%, et à 4,2% d'ici 2025. Même sans prendre en considération les intérêts de la dette, la couverture des dépenses n'est pas garantie par les recettes courantes: pendant la première période, le degré de couverture diminuera de 95,4% à 85,4%, puis à 84,1% .

<sup>35</sup> Cf. chiffre 1.2

<sup>36</sup> Cf. à ce propos les explications figurant au chiffre 2.2.2.

<sup>37</sup> Les dépenses mesurées à la somme des salaires AVS.

**Tableau 2.2/3: Perspectives d'évolution de l'assurance-invalidité selon le scénario de référence (prix 1995; montants en millions de francs)**

Année	Scénario de référence				
	Dépenses (sans intérêt)	Contributions *	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplacement en %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'786	7'360	94.5	3.2	92.4
2005	9'474	8'425	88.9	3.6	90.4
2010	10'877	9'294	85.4	4.0	88.5
2015	11'316	9'625	85.1	4.0	86.6
2020	11'873	10'013	84.3	4.1	84.9
2025	12'212	10'272	84.1	4.2	83.2

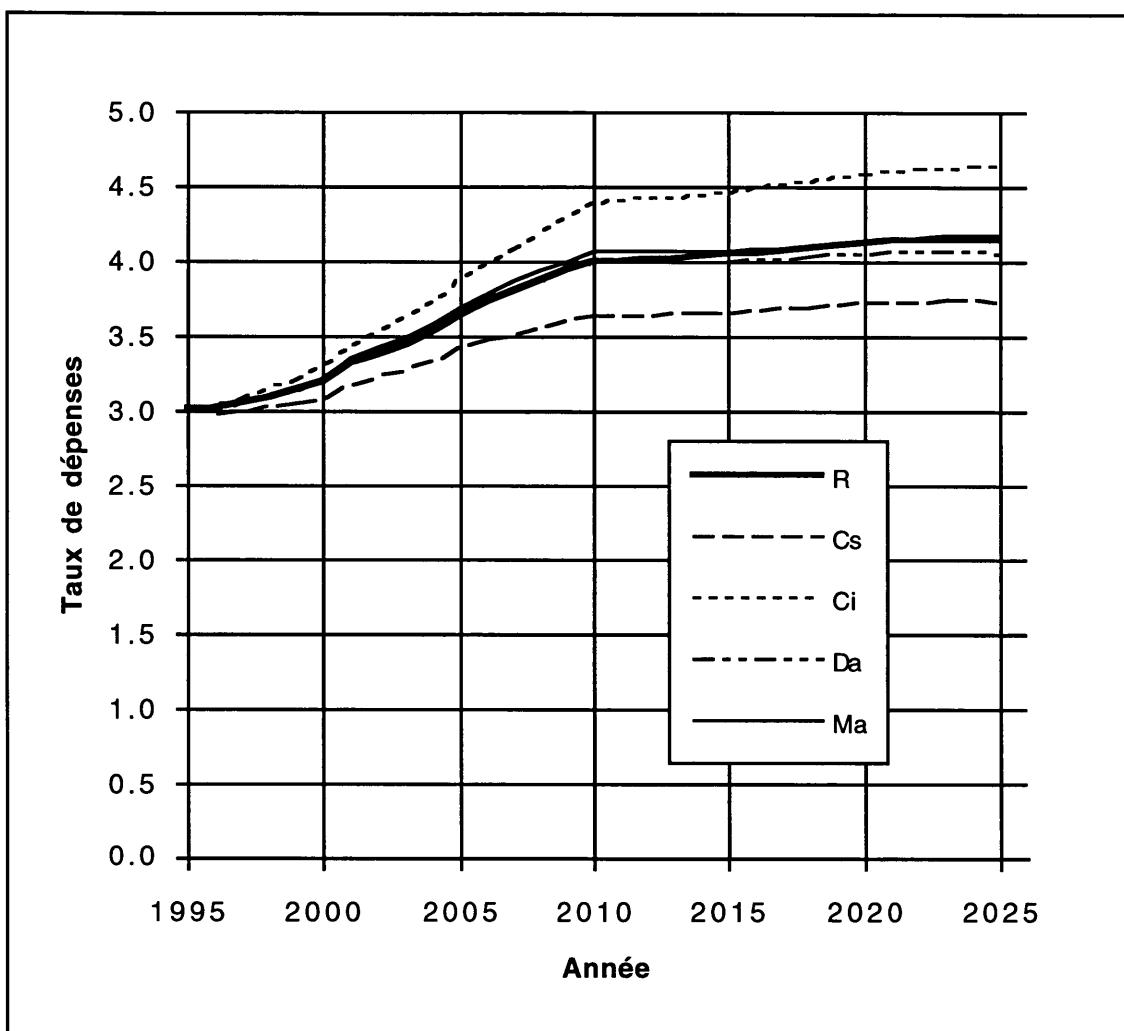
\* Contributions des employés/employeurs et des pouvoirs publics

\*\* Couverture des dépenses par des contributions en %

\*\*\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

Le *scénario alternatif "croissance supérieure"* indique ici une évolution plus favorable: comme pour l'AVS, l'impact modérateur de l'indice mixte entrerait en ligne de compte pour l'AI. Ce scénario table cependant sur une croissance des coûts supplémentaire de seulement un point (contre 1,5 point pour le scénario de référence). En 2010, le taux de dépenses serait inférieur de 0,4 point à celui du scénario de référence et de 0,5 point en 2025. D'autre part, une croissance inférieure aurait pour conséquence des perspectives de développement nettement plus négatives. Dans le scénario "*croissance inférieure*", l'impact modérateur réduit de l'indice mixte et la croissance supplémentaire des coûts supposée de deux points s'additionneraient. A partir de 2010, le taux de dépenses dépasserait ici de 0,4 point celui du scénario de référence. Les deux scénarios "*d'avantage d'actifs*" et "*moins d'actifs*" ne modifieraient guère le taux des dépenses. Contrairement à l'AVS, l'AI afficherait aussi des dépenses supérieures (inférieures) face à des recettes supérieures (inférieures).

**Graphique 2.2/a: Evolution du taux de dépenses<sup>38</sup> selon les hypothèses des scénarios<sup>39</sup>envisagés (AI)**



## 2.3. Prestations complémentaires (PC)

### 2.3.1. Financement actuel

Conformément à l'article 11 des dispositions transitoires de la Constitution fédérale, le financement des PC est exclusivement assuré par les fonds publics. L'article 9 LPC précise les modalités de leur engagement.

<sup>38</sup> Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

<sup>39</sup> Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs

### 2.3.1.1. Confédération

Le montant de la contribution fédérale est fixé en fonction de la capacité financière des cantons. L'échelonnement est réglé dans la loi fédérale concernant la péréquation financière entre les cantons.

Entre 1966 et 1985, la part de la Confédération a oscillé entre 30 pour cent (cantons financièrement forts) et 70 pour cent (cantons financièrement faibles). Suite aux décisions incluses dans le premier train de mesures pour une séparation des tâches Confédération/cantons<sup>40</sup>, ces taux n'ont plus été que de 10 à 35 pour cent à partir de 1986. La part de la Confédération est ainsi tombée de 50 à environ 23 pour cent des dépenses liées aux PC.

*Provenance des fonds de la Confédération:* au début, les dépenses de la Confédération pour les PC à l'AVS étaient financées avec le produit des droits de douane sur le tabac et la charge fiscale sur les boissons distillées. Mais ces moyens liés n'ont bientôt plus été suffisants pour couvrir la contribution de la Confédération à l'AVS, et depuis des années, la Confédération finance entièrement les PC à l'aide des ressources générales de la Confédération.

### 2.3.1.2. Cantons et communes

Il appartient aux cantons de déterminer les modalités de leur participation. Plusieurs cantons font appel aux communes pour financer les PC.

## 2.3.2 Recettes de 1970 à 1994

**Tableau 2.3/1: Recettes des prestations complémentaires pour la période 1970–1994 (prix courants)**

	1970	1980	1990	1994
<b>Total des recettes (= dépenses)</b>				
– en millions de francs	235	415	1434	2112
– en %	100	100	100	100
Contributions de la Confédération				
– en millions de francs	113	215	329	479
– en %	48	52	23	23
Contributions des cantons				
– en millions de francs	122	200	1105	1633
– en %	52	48	77	77

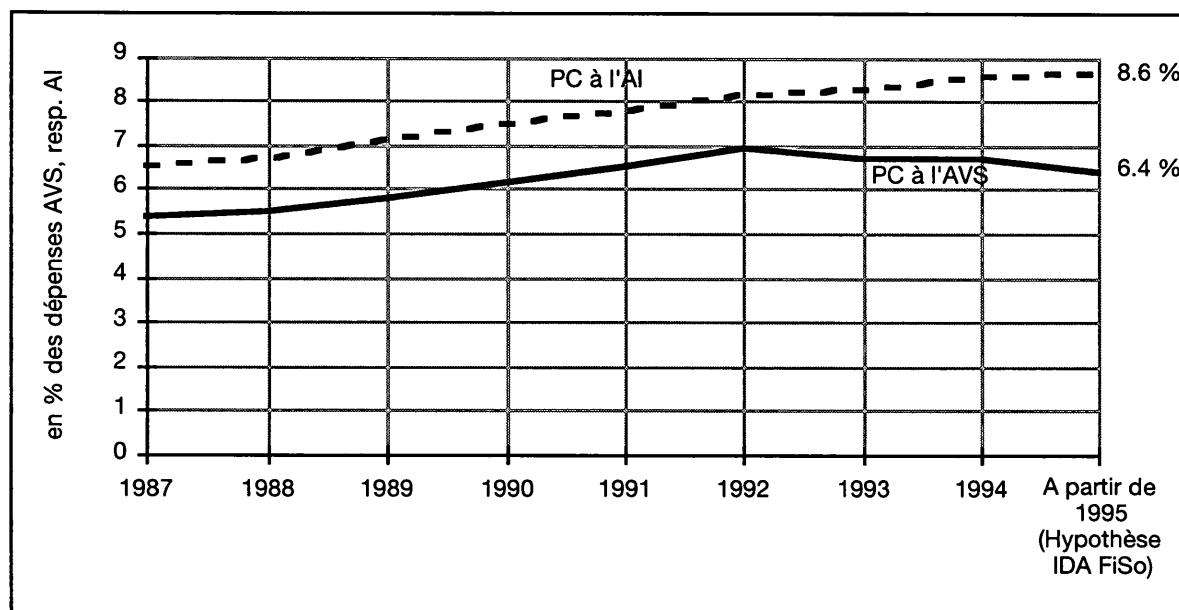
La LPC a été révisée en 1970 et en 1985. Ces révisions ont apporté aux bénéficiaires de PC des améliorations considérables, ce qui s'est répercuté sur le montant des dépenses. En 1975, les prestations de l'AVS ayant été substantiellement augmentées à la suite de la 8<sup>e</sup> révision de

<sup>40</sup> Message relatif aux premières mesures pour une nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (81.065), FF 1981 III.

l'AVS, le nombre de bénéficiaires de PC a fortement chuté. Néanmoins, malgré des améliorations continues des prestations AVS, l'importance des PC ne faiblit pas. Au contraire, l'augmentation des loyers, des coûts médicaux et pharmaceutiques et des séjours dans des homes médicalisés ne fait qu'accroître le besoin de PC. C'est ainsi que la déduction pour loyer a connu des hausses continues: pour une personne seule, en 1980, elle s'élevait à 2 400 francs. En 1995, elle atteignait 11 200 francs. Quant aux charges afférentes aux établissements médico-sociaux, la part de prestations en faveur des bénéficiaires de PC résidant dans de tels établissements est en constante augmentation. En 1988, on comptait 31,3 pour cent de bénéficiaires PC vivant dans un home. En 1994, cette proportion est passée à 34,5 pour cent. Alors qu'en 1987, les dépenses en faveur des pensionnaires de homes et les dépenses en faveur des personnes vivant à la maison étaient égales, en 1993, les pensionnaires des homes engendraient les deux tiers des coûts. Une personne vivant chez elle touche, en moyenne, une PC annuelle d'un montant de 6 393 francs. En revanche, un bénéficiaire placé en institution percevra, toujours en moyenne, une PC annuelle de 20 470 francs par an. Par ailleurs, on observe un recul du nombre de bénéficiaires de PC touchant une rente AVS, tandis que celui de rentiers AI au bénéfice de PC augmente nettement.

Si l'on compare l'évolution des prestations complémentaires à l'AVS avec les dépenses de l'AVS, on remarque une accélération de l'augmentation des dépenses liées aux PC à l'AVS de 1987 à 1992<sup>41</sup>, suivie d'un léger niveling. Depuis 1987, les dépenses pour les prestations complémentaires à l'AI ont connu une hausse un peu plus forte que les dépenses de l'AI, sans entraîner pour autant une stabilisation:

**Graphique 2.3/a: Evolution des dépenses des prestations complémentaires à l'AVS/AI en pour-cent des dépenses de l'AVS et de l'AI.**



<sup>41</sup> Entrée en vigueur de la 2e révision des PC

### 2.3.3. Evolution financière future

Pour évaluer l'évolution future des dépenses dues aux prestations complémentaires, on part du principe suivant: elles évoluent comme les dépenses de l'AVS et de l'AI. Les dépenses liées aux prestations complémentaires à l'AVS se montent à 6,4% des dépenses AVS et celles liées aux prestations complémentaires à l'AI représentent 8,6% des dépenses AI.

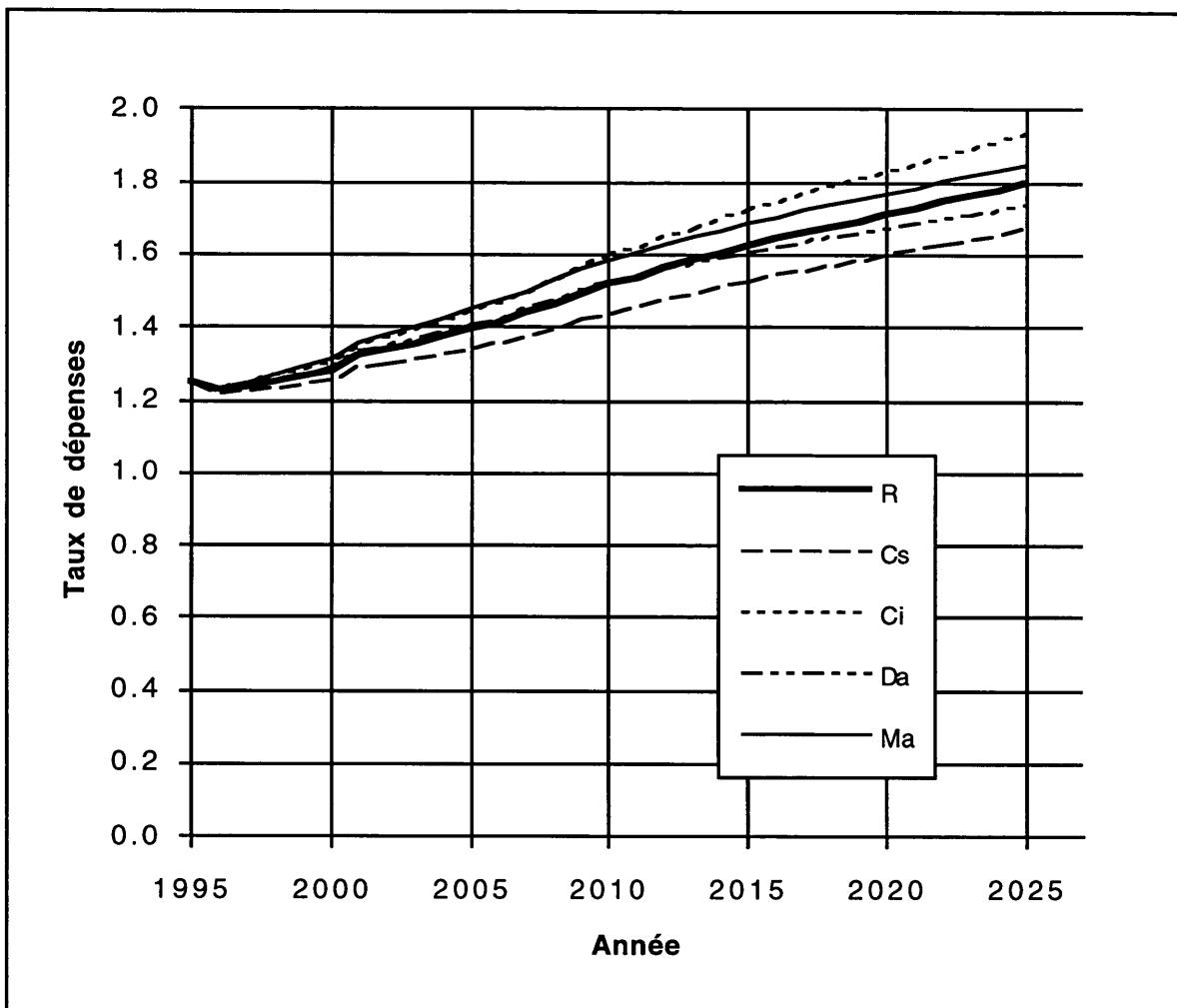
*Dans le scénario de référence*, les dépenses afférentes aux prestations complémentaires passent de 2,2 milliards à 3,2 milliards jusqu'en 2010, puis à 4,1 milliards en 2025. Mesuré en points de TVA, le taux des dépenses a respectivement augmenté de 1,2 à 1,5% et 1,8%. Dans *les scénarios alternatifs*, l'évolution des dépenses – en ce qui concerne le taux des dépenses – est quasiment identique.

**Tableau 2.3/2: Perspectives d'évolution des prestations complémentaires à l'AVS/AI selon le scénario de référence (prix 1995)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en %
1995	2158	1.2
2000	2398	1.3
2005	2788	1.4
2010	3168	1.5
2015	3487	1.6
2020	3773	1.7
2025	4056	1.8

\* Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

**Graphique 2.3/b: Evolution du taux de dépenses<sup>42</sup> selon les hypothèses des scénarios<sup>43</sup> envisagés (PC)**



<sup>42</sup> Dépenses exprimées en pour-cent de la taxe sur la valeur ajoutée

<sup>43</sup> Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs

## **2.4. Prévoyance professionnelle (PP)**

### **2.4.1. Financement actuel**

Les systèmes de financement utilisés en premier lieu aujourd'hui dans le 2<sup>e</sup> pilier remontent aux origines de la prévoyance personnelle de l'ère préindustrielle. A cette époque, des employeurs à l'esprit social avaient mis à la disposition de leur personnel des moyens financiers pour les revers de la vie, sous forme de prévoyance de natures diverses. Ils assuraient intégralement le financement avec des moyens propres, selon le système de la capitalisation. Plus tard, avec l'aménagement de certains droits à des prestations sur une base réglementaire, on a davantage fait appel aux assurés pour financer la prévoyance, en maintenant le système de financement déterminant dans le 2<sup>e</sup> pilier.

Les institutions de prévoyance de droit privé appliquent principalement le système de la capitalisation. Les institutions d'assurance doivent en effet disposer de capitaux suffisants, même en cas de fermeture d'un établissement, pour couvrir les rentes allouées ainsi que les droits acquis des actifs. En revanche, les organismes de prévoyance de droit public sont souvent financés selon un système de répartition partielle. Ils comptent sur la pérennité de l'effectif des assurés (c'est-à-dire sur le fait que le départ d'assurés est compensé par une augmentation constante de nouveaux assurés), ainsi que sur les garanties de la Confédération, du canton ou de la commune.

Les prestations des institutions de prévoyance sont financées avant tout par les cotisations des employeurs et des travailleurs, ainsi que par le rendement de la fortune. Tenus de prendre en charge au moins 50 pour cent des cotisations globales, les employeurs fournissent bien souvent de leur propre gré une participation supérieure. C'est notamment le cas dans le domaine surobligatoire, tandis que les institutions qui se limitent à la part obligatoire appliquent la plupart du temps une répartition strictement paritaire.

### **2.4.2. Recettes et dépenses des caisses de pension entre 1978 et 1992**

La présentation des recettes et des dépenses de la prévoyance professionnelle dans le présent rapport vise à montrer leur importance au niveau de l'économie nationale. A cette fin, il est nécessaire de modifier la statistique des caisses de pension établie par l'Office fédéral de la statistique<sup>44</sup>, qui est plutôt orientée vers l'économie d'entreprise.

---

<sup>44</sup> Cf. BSV (1994)

**Tableau 2.4/1: Recettes et dépenses des caisses de pension pour la période 1978–1992 (prix courants)**

Millions de francs	1978	1987	1992
<b>Recettes</b>	<b>10'150</b>	<b>25'000</b>	<b>42'000</b>
Cotisations des salariés	2'450	6'000	9'100
Cotisations des employeurs	4'400	9'900	15'600
Produit du capital (y compris bénéfices selon estimation)	3'300	9'100	17'300
<b>Dépenses</b>	<b>4'800</b>	<b>10'950</b>	<b>16'800</b>
Rentes	2'600	5'500	9'000
Versements de capital pour événements assurés	400	950	1'800
Versements en espèces en cas de sortie (estimation)	400	500	1'300
Versements nets à des assurances	1'000	2'800	3'100
Autres dépenses significatives du pt. de vue économique <sup>45</sup>	400	1'200	1'600

Les indications du tableau 2.4/1 se réfèrent tant à la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle (LPP) qu'aux régimes pré- et surobligatoire. Il faut donc préciser que les recettes rentrant dans le cadre du régime obligatoire ne représentent qu'une part relativement faible des recettes globales:

**Tableau 2.4/2: Recettes des caisses de pension en 1992 dans le cadre de l'assurance obligatoire<sup>46</sup> (prix courants)**

Millions de francs.	1992
<b>Recettes</b>	<b>13'500</b>
Cotisations des salariés	5'000
Cotisations des employeurs	6'100
Produit du capital (y compris bénéfices selon estimation)	2'400

<sup>45</sup> Frais généraux pour administration de fortune, coûts administratifs

<sup>46</sup> Les estimations se fondent sur l'hypothèse selon laquelle l'employeur assume en moyenne 55% des montants de l'assurance obligatoire.

### 2.4.3. Evolution financière future

L'examen de l'évolution financière future se limitera à la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. L'exclusion du domaine surobligatoire se justifie par le fait que les fonds utilisés dans la partie surobligatoire (comme d'ailleurs ceux du 3<sup>e</sup> pilier) n'entrent pas dans le domaine d'influence des pouvoirs publics. Aussi les chiffres ci-après ne comprennent-ils ni les cotisations surobligatoires, ni le produit des intérêts ni les dépenses afférentes aux régimes pré et surobligatoire.

Le fait que la prévoyance professionnelle soit financée selon la méthode de la capitalisation influe sur l'appréciation de l'évolution future et des perspectives d'évolution.

La part obligatoire de la prévoyance professionnelle entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1985 se trouvant encore au stade de la constitution, de très nombreux assurés ne disposeront pas de la durée complète d'assurance au moment où ils atteindront l'âge de la retraite, et ne bénéficieront donc pas des prestations correspondantes. Pour *appréhender* l'évolution future, on ne peut donc pas simplement extrapoler l'évolution passée. Cette appréciation est donc plutôt fondée sur un modèle de système de prévoyance professionnelle qui prend en considération les hypothèses démographiques et économiques susmentionnées. Les estimations partent en outre du principe selon lequel les rentes de vieillesse courantes de la LPP ne sont pas adaptées à l'évolution économique.

*L'appréciation des perspectives d'évolution* exige que l'on tienne particulièrement compte de deux aspects, si l'on se fonde sur la procédure de financement: d'une part, les prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire pendant la phase de constitution sont plutôt faibles comparées aux cotisations. D'autre part, le produit des capitaux placés joue un rôle important, surtout dans le financement des prestations de vieillesse. Ces deux éléments sont liés à la question suivante: que faut-il retenir comme besoin de financement dans le cadre de ce secteur de l'assurance, les prestations ou bien les cotisations avec ou sans le produit des intérêts?

La méthode de capitalisation se caractérise par le fait que les prestations futures sont financées actuellement, ce qui entraîne une baisse du revenu disponible actuel. Du point de vue des ménages, il est impératif de retenir que le besoin de financement concerne les cotisations (sans le produit de la fortune) et non pas les prestations. Le produit des intérêts du stock de capital sert également à financer les prestations, mais il n'est pas non plus immédiatement pertinent dans l'optique du revenu disponible et n'est par conséquent pas pris en compte dans le besoin de financement.

Dans *le scénario de référence*, les dépenses augmenteront de 11,6% par an en termes réels d'ici 2010, passant de 1,1 milliards à 5,9 milliards, puis de 5% par an entre 2010 et 2025, pour atteindre 12,2 milliards de francs. Comme nous l'avons mentionné, ces taux de croissance élevés sont imputables au fait que la part obligatoire de la prévoyance professionnelle en est encore au stade de la constitution. Dans le scénario susdit, les recettes des intérêts sur les capitaux de vieillesse épargnés connaissent aussi une forte croissance de 7% par an jusqu'en 2010, passant de 3,8 milliards à 10,3 milliards, puis de 2,5% par année entre 2010 et 2025, où elles atteindront 14,9 milliards de francs. Le taux de cotisations AVS, autrement dit les cotisations mesurées à la somme des revenus AVS des assurés selon la LPP augmentera légèrement, il passera de 6,6% à 6,7% en 2010 et se maintiendra à ce niveau jusqu'en 2025. Mesurées à la somme des salaires assurés des assurés LPP, les cotisations augmenteront toutefois, passant de 12,9% à 13,7% et 13,8%. Cette différence est due au fait que le déplacement de la structure d'âge entraîne des avoirs de vieillesse en moyenne supérieurs (échelonnement des avoirs de vieillesse)

**Tableau 2.4/3: Perspectives d'évolution de la prévoyance professionnelle (obligatoire) selon le scénario de référence (prix 1995; montants en millions de francs)**

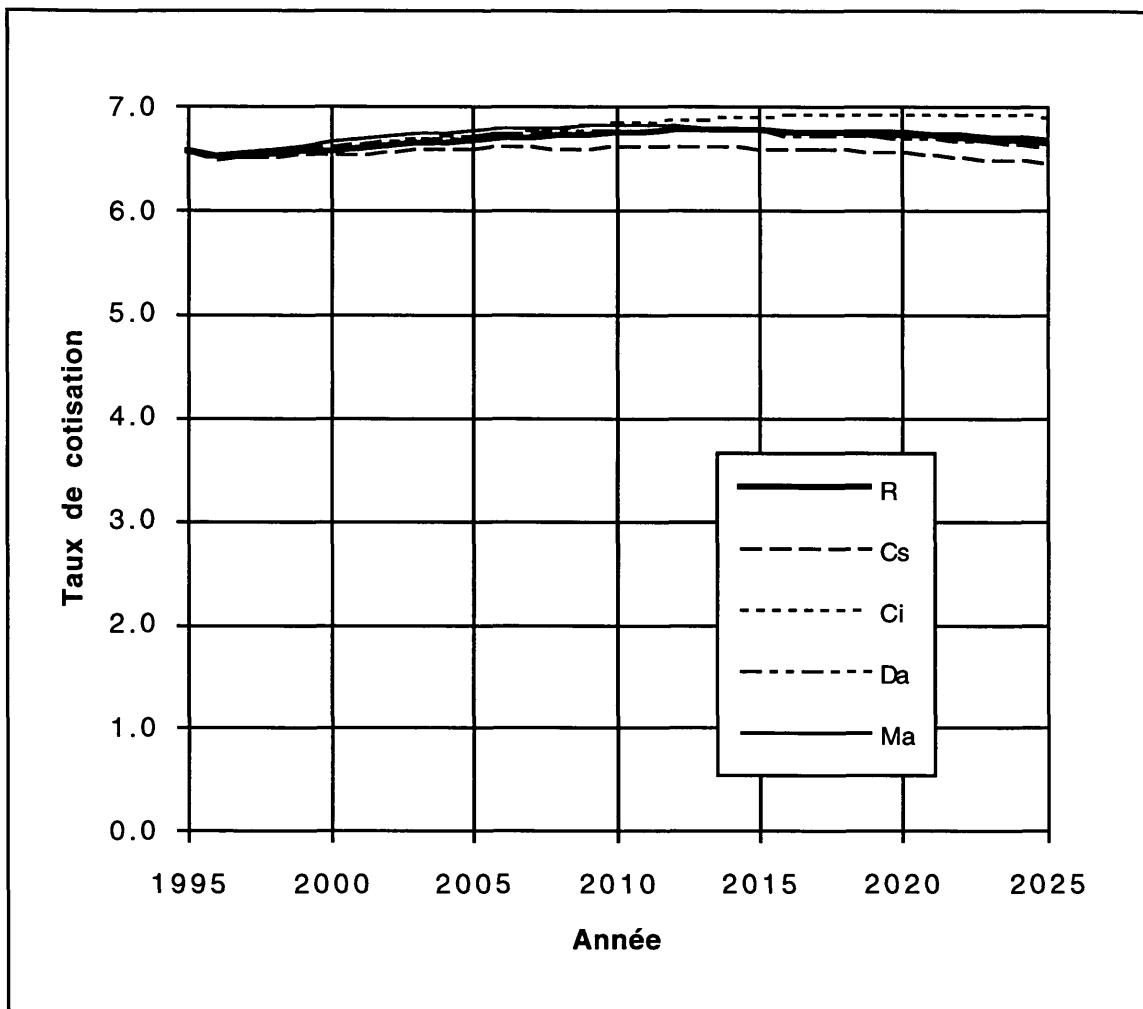
Année	Scénario de référence				
	Dépenses	Cotisa-tions	Intérêts	Taux de coti. en %	
				AVS *	LPP **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'292	12'771	6'071	6.6	13.1
2005	3'868	13'770	8'235	6.7	13.4
2010	5'853	14'499	10'316	6.7	13.7
2015	7'957	14'945	12'137	6.8	13.8
2020	10'031	15'301	13'663	6.7	13.9
2025	12'196	15'410	14'873	6.7	13.8

\* Cotisations mesurées à la somme des revenus AVS des assurés à la LPP

\*\* Cotisations mesurées à la somme des salaires assurés des pers. assurées à la LPP

Dans les *scénarios alternatifs*, il n'y a pas de divergences notables par rapport au scénario de référence.

**Graphique 2.4/a: Evolution du taux de cotisation<sup>47</sup> selon les hypothèses des scénarios<sup>48</sup> envisagés (PP)**



<sup>47</sup> Cotisations mesurées à la somme des revenus AVS des assurés à la LPP.

<sup>48</sup> Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs

## 2.5. Régime des allocations pour perte de gain (APG)

### 2.5.1. Financement actuel

Dans le régime des allocations pour perte de gain (APG), les assurés et les employeurs mentionnés aux articles 3 et 12 LAVS sont soumis à l'obligation de payer des cotisations, à l'exception des assurés facultatifs<sup>49</sup>. Cela signifie que le cercle des cotisants APG est pratiquement identique à celui des cotisants AVS. Les pouvoirs publics ne participent pas au financement des APG. La perception des cotisations APG s'effectue en même temps et selon la même procédure que celle des cotisations AVS. A l'instar de l'AVS, un Fonds de compensation APG a été institué. Il joue le même rôle que le Fonds de compensation AVS (art. 28 LAPG). Les intérêts qu'il produit financent également les prestations.

Parmi les personnes exerçant une activité lucrative, les *salariés* cotisent sur leur salaire à un taux de 0,3 pour cent (1995), dont une moitié est à leur charge et l'autre à celle de l'employeur. Les *indépendants* cotisent sur les revenus de leur activité lucrative également à un taux de 0,3 pour cent (1995), mais les indépendants de condition modeste sont soumis à un taux inférieur (de 0,162% à 0,3%), selon le niveau du revenu.

Les personnes sans activité lucrative cotisent selon leur condition sociale. Comme dans l'AVS, l'importance de leurs cotisations dépend de leur fortune et du revenu qu'elles tirent de leurs rentes. Leur cotisation annuelle va de 12 à 300 francs (1996).

*Les personnes libérées de l'obligation de payer des cotisations* sont les mêmes que dans l'AVS. Les cotisations sont prélevées indépendamment du fait que le(la) cotisant(e) fasse ou ne fasse pas de service militaire ou de service assimilé.

### 2.5.2. Recettes et dépenses des APG de 1970 à 1994

L'évolution des cotisations et du Fonds de compensation APG donne le tableau suivant:

**Tableau 2.5/1: Recettes et dépenses du régime des allocations pour perte de gain pendant la période 1970–1994 (prix courants)**

Millions de francs	1970	1980	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>207</b>	<b>648</b>	<b>1060</b>	<b>1266</b>
Cotisations des assurés et des employeurs	200	619	958	1094
– Cotisations des salariés	...	278	433	485
– Cotisations des employeurs	...	278	433	485
– Autres contributions <sup>50</sup>	...	63	93	124
Intérêts du Fonds	7	29	102	172
<b>Total des dépenses</b>	<b>221</b>	<b>482</b>	<b>885</b>	<b>810</b>
Prestations en espèces	221	481	884	808
Frais administratifs	–	1	1	2
<b>Solde</b>	<b>-15</b>	<b>166</b>	<b>175</b>	<b>456</b>

<sup>49</sup> Contributions personnelles, contributions provenant des indemnités de chômage.

<sup>50</sup> Contributions personnelles, contributions provenant des indemnités de chômage.

Du point de vue des recettes, signalons que les cotisations APG, fixées initialement à 0,4 pour cent, ont été relevées dans un premier temps en 1975, à 0,6 pour cent. Le taux de cotisation a été abaissé par la suite, à 0,5 pour cent en 1988, puis à 0,3 pour cent en 1995. Cette dernière diminution a permis de relever le taux de cotisations de l'AI sans que le taux de cotisations global AVS/AI/APG ne subisse de modification.

Du point de vue des prestations, la 5<sup>e</sup> révision de la LAPG a apporté des améliorations de prestations notables, d'où l'augmentation des dépenses dès 1988. Cette augmentation a été stoppée ces derniers temps par le fait que les jours de service sont moins nombreux.

### 2.5.3. Evolution financière future

L'évolution des dépenses prend en considération la réforme de l'Armée 95 ainsi que la 6<sup>e</sup> révision des APG à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1998. Les principales mesures prévues par la 6<sup>e</sup> révision des APG sont les suivantes: introduction de l'indemnité de base indépendante de l'état-civil, allocations pour enfants échelonnées selon le nombre d'enfants, allocations pour tâches éducatives, relèvement du taux pour les recrues ainsi que l'allocation de longue durée. Le coût de cette révision représente environ 130 millions de francs par année. En outre, la part des personnes mariées et le nombre d'enfants par personne en service, ainsi que le nombre de jours de services par homme suisse restera constant. Le produit des cotisations évolue proportionnellement à la somme des cotisations AVS.

Sur la base des hypothèses susmentionnées et sur celles du *scénario de référence*, les dépenses augmenteront de 2,4% d'ici 2025 par an, pour atteindre 1'257 millions. Les cotisations progresseront de 0,9% par an entre 1995 et 2010, passant de 669 à 883 millions de francs. Le taux des dépenses, c'est-à-dire les dépenses mesurées à la somme des revenus AVS, passera ainsi de 0,3% à 0,4% .

**Tableau 2.5/2: Perspectives d'évolution du régime des allocations pour perte de gain selon le scénario de référence (prix 1995)**

1998: 6e révision du régime APG

Année	Scénario de référence		
	Dépenses	Cotisations	Taux de dépenses en %
1995	621	669	0.3
2000	837	727	0.3
2005	890	776	0.3
2010	987	814	0.4
2015	1'095	839	0.4
2020	1'200	863	0.4
2025	1'257	883	0.4

\* Dépenses mesurées à la somme du revenu AVS

Les estimations fondées sur les *scénarios alternatifs* ne diffèrent guère de celles du scénario de référence. Le taux des dépenses sera également de l'ordre de 0,4 pour cent des AVS.

## 2.6. Assurance-chômage (AC)

### 2.6.1. Financement actuel

Les prestations de l'assurance-chômage sont financées par des pour cent du salaire, qui sont, à parts égales, à la charge du travailleur et de l'employeur. Les cotisations sont encaissées avec celles de l'AVS, de l'AI et des APG par les caisses de compensation AVS.

Jusqu'à fin 1994, le taux de cotisation selon le droit ordinaire ne dépassait pas 2% du salaire assuré. L'arrêté fédéral urgent du 16 décembre 1994 a relevé ce taux à 3% au 1<sup>er</sup> janvier 1995. Jusqu'à la fin 1995, tant le salaire soumis à cotisation que le salaire assuré étaient plafonnés vers le haut, jusqu'à concurrence du salaire déterminant pour l'assurance-accidents obligatoire (actuellement 97'200 francs par an).

La loi sur l'assurance-chômage révisée, entrée en vigueur dans un premier temps au 1<sup>er</sup> janvier 1996 a apporté quelques innovations sur des points essentiels, la plupart étant toutefois limitées dans le temps. Le taux de cotisation est toujours fixé à 2%. Pour éteindre les dettes accumulées jusqu'à fin 1995, un pourcentage supplémentaire de cotisation est prélevé sur les revenus jusqu'à concurrence de 243'000 francs (au total 3% jusqu'à 97'200 et 1% entre 97'201 et 243'000 fr.). Ce pour cent supplémentaire lié au relèvement du plafonnement sera supprimé dès que les dettes accumulées jusqu'à fin 1995 (env. 5,8 milliards de francs) auront été éteintes.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi révisée, les pouvoirs publics n'ont pas participé aux dépenses de l'AC, se contentant d'accorder dans les situations exceptionnelles, par exemple en cas de déficit du fonds de compensation de l'assurance-chômage, des prêts à un taux d'intérêt raisonnable (entre 3,5 % et 4% actuellement). Avec la nouvelle loi, la Confédération est dorénavant également tenue de fournir dans les situations exceptionnelles des contributions non-remboursables équivalant au maximum à 5% des dépenses annuelles de l'AC. On considère qu'il y a situation exceptionnelle lorsque les dépenses dépassent les recettes ou que le Fonds est endetté. Si des prêts supplémentaires sont nécessaires, ils sont fournis pour moitié par la Confédération et par les cantons, même si, dans la pratique, la Confédération fournit les prêts à un grand nombre de cantons, ceux-ci lui versant un émolumen pour les coûts de revient qui s'élève à un demi pour cent de leur part.

Les frais administratifs de l'organe de compensation du Fonds de compensation de l'assurance-chômage, qui est rattaché à l'OFIAMT, sont financés par des ressources générales de la Confédération, tandis que les dépenses des autres organes d'exécution (autorités cantonales, caisses de chômage publiques et privées, offices régionaux de placement ORP, caisse de compensation AVS) sont financés par les cotisations des assurés. L'indemnité servant à rembourser les frais administratifs des caisses de chômage et des ORP est calculée d'après les dépenses effectives, mais pour les ORP, un montant maximal est fixé par collaborateur. Les autorités cantonales se voient octroyer une indemnité forfaitaire qui est déterminée en fonction des éléments suivants: nombre de cas traités, durée de traitement moyenne par cas traité et tarif horaire donné.

Le financement de l'assurance-chômage est procyclique. L'article 4, 3<sup>e</sup> alinéa LACI précise que lorsque la fortune du fonds de compensation atteint ou dépasse en moyenne, à la fin de deux années consécutives, 2,5 pour cent de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral est tenu d'abaisser le taux de cotisation avec effet dès le début de la deuxième année civile suivante. Le taux de cotisation a donc été abaissé de 0,6 à 0,4 pour cent pour la dernière fois au 1<sup>er</sup> janvier 1990. La conception essentiellement procyclique de l'assurance-chômage est également maintenue dans la loi révisée, mais le financement restant assuré par la Confédération et les cantons représente un élément anticyclique.

## 2.6.2. Recettes et dépenses de l'AC entre 1984 et 1994

Les problèmes de financement de l'assurance-chômage (AC)<sup>51</sup> sont nés pendant la dernière récession, étant donné que le nombre des chômeurs a pratiquement décuplé en un laps de temps très bref<sup>52</sup>, ce qui a entraîné une véritable "explosion" des dépenses. Les réserves accumulées avant la récession ont juste suffi à couvrir l'excédent des dépenses jusqu'à fin 1992, et l'augmentation de la déduction salariale aux 2% maximum autorisés par la loi n'a pas réussi à empêcher les déficits subséquents.

Pendant la récession, l'AC, financée selon un système de répartition, a été doublement sollicitée: par la multiplication des dépenses sur une brève période, d'une part, et par la progression insuffisante des recettes, d'autre part, tout d'abord à cause de la stagnation, liée à la récession, de la somme des salaires qui constitue la base des recettes, et ensuite parce que le plafonnement des déductions salariales a interdit toute nouvelle augmentation. Le fait que la Confédération et les cantons aient assumé le reste du financement a ensuite servi d'élément anticyclique.

Ces expériences ont mis clairement en évidence les lacunes du système de financement appliqué alors et qui n'était plus adapté aux nouvelles conditions prévalant sur le marché du travail. Certaines lacunes du système de financement par répartition sont également apparues, qui entraînèrent un effet procyclique de l'AC (c'est-à-dire augmentation des recettes pendant les périodes de faiblesse économique et vice versa), générateur d'effets conjoncturels indésirables.

**Tableau 2.6/1: Recettes et dépenses de l'assurance-chômage (AC) en 1984, 1990 et 1994<sup>53</sup>**

Millions de francs	1984	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	684.6	787.0	3890.7
<b>Total des dépenses</b>	781.3	503.1	6132.1
Indemnité de chômage	599.4	339.6	4616.3
Indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail	95.9	15.9	442.5
Indemnité en cas d'intempéries	25.2	28.0	87.6
Indemnité en cas d'insolvabilité	5.0	10.6	60.8
Mesures préventives	4.3	16.8	322.0
Frais administratifs	38.9	47.8	196.4
Coût des intérêts	—	—	238.2
Autres dépenses	12.5	44.4	168.3
<b>Résultat</b>	-96.7	283.9	-2241.4

<sup>51</sup> Cf. tableau 2.6/1

<sup>52</sup> Cf tableau 2.6/2

<sup>53</sup> Le choix des années de référence s'explique de la manière suivante: 1984 était la première année sous le régime de la loi actuelle (LACI), bien que révisée aujourd'hui. 1990 permet de mettre 1984 et 1994 en relief puisque c'était la dernière année du cycle de haute conjoncture 1985-1990. Enfin, 1994 est l'année caractérisée par le plus fort taux de chômage de la dernière récession. Contrairement à la pratique du ZahlenSpiegel de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS 1995, ZahlenSpiegel), ce tableau présente les valeurs brutes de l'assurance-chômage.

**Tableau 2.6/2: Données macroéconomiques de base en 1984, 1990 et 1994**

<b>Données macroéconomiques</b>	<b>1984</b>	<b>1990</b>	<b>1994</b>
<b>Chômeurs</b>	35 185	18 133	171 038
<b>Croissance du PIB (en termes réels)</b>	1.8	2.3	1.2

Les développements décrits ci-dessus ont nécessité deux révisions partielles des bases légales de l'AC (LACI) qui n'ont toutefois qu'une importance secondaire pour l'aspect du financement. Une nouvelle réglementation à long terme du financement de l'AC fera l'objet de discussions ultérieures.

### 2.6.3. Evolution financière future

L'assurance-chômage est particulièrement sensible aux changements d'hypothèses concernant le marché du travail, et, partant, l'évolution économique.

C'est pourquoi les cinq scénarios travaillent avec des hypothèses différentes liées à l'évolution économique, notamment en ce qui concerne l'offre et la demande de travail.

**Tableau 2.6/3: Hypothèses relatives aux scénarios économiques dans l'assurance-chômage (1995–2025)**

	<i>Scénario de référence</i>	<i>Scénario "croissance supérieure"</i>	<i>Scénario "croissance inférieure"</i>	<i>Scénario "davantage d'actifs"</i>	<i>Scénario "moins d'actifs"</i>
<i>Taux de chômage en %</i>	2.5	2.0	5.0	2.3	2.7
<i>Recettes en pour-cent du revenu AC</i>	2.0	1.5	5.0	2.0/1.7 <sup>54</sup>	2.5/3.0 <sup>55</sup>

Les calculs se fondent sur la nouvelle loi sur l'assurance-chômage révisée (LACI), qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996. On part de l'hypothèse selon laquelle les recettes correspondent à long terme aux dépenses. Cela revient à dire que dans une phase où il y aurait déséquilibre, l'équilibre serait relativement vite rétabli par le biais d'adaptations légales des recettes et des dépenses. L'élément déterminant pour le calcul de la charge financière due à l'AC est par conséquent le taux moyen de chômage, en relation avec la croissance économique, et le pour-cent du salaire (ou le taux de TVA) qui serait nécessaire pour le financer.

Le scénario de référence part d'un taux de chômage moyen de 2,5%, qui se situe à peu près dans la moyenne d'un socle de chômage pronostiqué aujourd'hui. Les pour-cent du salaire nécessaires pour le financer correspondraient à peu près aux données actuelles, il ne faudrait donc pas attendre de modification de la LACI. Comparées à celles de l'année 1995 qui sert de point de départ, les dépenses baissent de 5,4 à 3,9 milliards en 2000 pour remonter ensuite à 4,4 d'ici 2010 et 4,7 en 2025. Cela équivaudrait à une croissance moyenne de 1,1% entre l'an

<sup>54</sup> Deuxième chiffre: pour la période à partir de 2010

<sup>55</sup> Dito

2000 et 2010, et de 0,52% entre 2010 et 2025. Le taux des dépenses, soit les dépenses mesurées à la somme des salaires assurés AC, baisserait de 3% à 2% en 2000 pour rester à ce niveau.

**Tableau 2.6/4: Perspectives d'évolution de l'assurance-chômage selon le scénario de référence (prix 1995)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5420	3.0
2000	3937	2.0
2005	4192	2.0
2010	4384	2.0
2015	4511	2.0
2020	4635	2.0
2025	4737	2.0

\*Dépenses mesurées à la somme des revenus soumise à cotisation dans l'assurance-chômage

Dans les *scénarios alternatifs*, les hypothèses concernant la croissance économique jouent un rôle déterminant.

Le scénario "croissance supérieure" table sur un chômage légèrement plus faible et sur une charge moins importante par les pour-cent du salaire car il faudrait dépenser moins, notamment pour les mesures qui ne sont pas liées au remplacement du salaire proprement dit. Après l'an 2000, on obtient ainsi un taux des dépenses moyen de 1,5%.

De son côté, le scénario "croissance inférieure" qui part d'un taux de croissance nettement plus faible que celui de ces vingt dernières années, table sur un chômage moyen de 5%. Ce chômage, véritablement "incrusté", entraînerait une forte croissance des dépenses afférentes aux mesures collectives et aux prestations matérielles, et la charge liée aux pour-cent du salaire augmenterait davantage que dans le scénario de référence. Après l'an 2000, le taux des dépenses moyen serait alors de 5%.

Les évolutions démographiques différentes qui se reflètent dans les scénarios alternatifs "davantage d'actifs" et "moins d'actifs" n'influent sur l'évolution que par leurs perspectives de croissance différentes.

Pour ces scénarios, on table sur des glissements proportionnels des taux de chômage et de la charge liée aux pour-cent du salaire, compte tenu des perspectives de croissance indiquées dans chacun d'eux.

## 2.7. Assurance-maladie (AM)

La loi fédérale sur l'assurance-maladie<sup>56</sup> (LAMal), entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1996, a remplacé l'ancienne loi sur l'assurance-maladie et accidents qui datait de 1911 (LAMA). Les deux lois prévoient un financement par répartition, mais la nouvelle loi répartit autrement la charge financière entre les différentes sources de financement. De surcroît, la LAMal se limite à l'assurance de base, alors que les assurances complémentaires relèvent clairement des assurances privées.

Rappelons en outre que la santé publique n'est financée qu'à raison de 50% par les assurances sociales; le reste est financé directement par les ménages (environ 30%), et par la Confédération, les cantons et les communes (20%)<sup>57</sup>.

### 2.7.1. Le financement selon la LAMA

Les prestations des caisses-maladie sont financées par les primes des assurés ainsi que par les subventions des pouvoirs publics. Les primes des assurés sont échelonnées selon l'âge d'entrée dans l'assurance et d'après la région de domicile, et elle ne tiennent pas compte de la capacité économique de l'assuré. Pour les enfants et les jeunes, les primes sont réduites. Les assurés sont en outre tenus de participer aux coûts qu'ils occasionnent à raison de 10%, en plus de la franchise annuelle de 150 francs. Les caisses-maladie offrent en outre de nouveaux types d'assurance: franchise annuelle plus élevée, ou limitation du libre choix des fournisseurs de prestations assortie d'une diminution de la prime et/ou d'autres participations aux coûts. Certaines offrent par ailleurs un système de bonus, où la prime diminue après un an, si aucune prestation n'a été demandée pendant cette période.

Une compensation des risques entre les caisses<sup>58</sup> a été introduite. Les coûts de l'assurance, qui sont en moyenne plus élevés pour les femmes et pour les assurés âgés, entraînent une augmentation du besoin de financement pour les caisses comptant un nombre élevé d'assurés dans ces deux catégories. Cette compensation des risques permet d'équilibrer entre les caisses ces frais moyens qui varient selon le sexe et l'âge de l'assuré.

### 2.7.2 Le financement selon la LAMal

Diverses modifications ont été introduites dans le financement des caisses-maladies: les primes des assurés sont des primes uniques, qui ne sont échelonnées qu'aux niveaux cantonal et régional. Les enfants et les jeunes bénéficient de primes réduites. A l'instar de la LAMA, la LAMal prévoit une franchise annuelle ainsi qu'une participation de l'assuré aux coûts qu'il occasionne. La nouvelle loi offre également les nouvelles formes d'assurance. On a introduit la compensation des risques pour une durée de 10 ans.

<sup>56</sup> Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 18 mars 1994, O. sur la mise en vigueur et l'introduction du 12 avril 1995, O. sur les subsides fédéraux destinés à la réduction des primes de l'assurance-maladie du 12 avril 1995, O. sur la compensation des risques dans l'assurance-maladie, O. sur l'assurance-maladie du 27 juin 1995, O. sur les prestations de l'assurance des soins du 29 septembre 1995.

<sup>57</sup> OFS (1993, 41)

<sup>58</sup> Arrêté fédéral urgent sur des mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie du 13.12.1991 (RS 832.112).

Dorénavant, les assureurs-maladie ne seront plus subventionnés directement par les pouvoirs publics en fonction du nombre d'assurés. Ces fonds servent à réduire individuellement les primes des personnes de condition économique modeste. Les fonds correspondants mis à disposition par la Confédération sont versés aux cantons, qui complètent ceux-ci selon leur capacité financière<sup>59</sup>. Les moyens engagés par la Confédération sont fixés par arrêté fédéral pour une durée de quatre ans; leur montant dépend de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins et de la situation financière de la Confédération.

### **2.7.3. Recettes et dépenses entre 1970 et 1993**

Le tableau ci-dessous indique l'évolution des recettes et des dépenses des caisses-maladie sous l'ancienne loi, aussi bien pour l'assurance de base que pour l'assurance complémentaire.

**Tableau 2.7/1: Recettes et dépenses des caisses-maladie dans l'assurance de base et les assurances complémentaires entre 1970 et 1993 (prix courants)**

Millions de francs	1970	1980	1990	1993
<b>Total des recettes</b>	<b>2'035</b>	<b>5'723</b>	<b>12'536</b>	<b>16'884</b>
Cotisations des assurés et participation aux frais	1'480	4'265	10'174	14'370
Contributions des pouvoirs publics	468	1'218	1'936	1'996
Confédération	357	913	1'316	1'303
Cantons, communes	111	305	620	693
Produit des placements, intérêts du capital	41	129	292	364
Autres	46	113	134	154
<b>Total des dépenses</b>	<b>1'951</b>	<b>5'677</b>	<b>12'199</b>	<b>16'111</b>
Indemnités journalières	281	505	797	928
Prestations pour frais médicaux et pharmaceutiques	1'312	4'178	9'317	12'652
Prestations en cas de maternité	88	178	394	543
Réserves	19	92	255	324
Primes de réassurance et autres	81	293	504	457
Frais administratifs	170	431	932	1'207
<b>Résultat</b>	<b>84</b>	<b>46</b>	<b>337</b>	<b>773</b>

<sup>59</sup> Ordonnance du 12 avril 1995 sur les subsides fédéraux destinés à la réduction de primes dans l'assurance-maladie

La nouvelle loi établit une distinction claire entre l'assurance de base et l'assurance complémentaire, étant entendu que seule l'assurance de base est considérée comme une assurance sociale. Le tableau 2.7/2 ne présente par conséquent que les recettes et les dépenses des caisses-maladie pour l'assurance de base en 1992<sup>60</sup>.

**Tableau 2.7/2: Recettes et dépenses des caisses-maladie dans l'assurance de base en 1992 (prix courants)<sup>61</sup>**

<b>Total des dépenses</b>	<b>11'772</b>
Prestations de l'assurance de base	10'133
<i>Assurance des soins</i> <sup>62</sup>	9'709
<i>Maternité</i>	424
Réserves (estimation)	280
Réassurance	176
Frais d'administration	958
Constitution des réserves légales	208
Autres dépenses <sup>63</sup>	17
<b>Total des recettes</b>	<b>11'320</b>
Cotisations des assurés	8'945
<i>Primes</i>	8'082
<i>Participation aux frais</i>	1'185
<i>autres</i> <sup>64</sup>	-322
Contributions des pouvoirs publics	1'994
<i>Confédération</i>	1'292
<i>Cantons, communes</i>	702
Intérêts du capital, produit des placements <sup>65</sup>	275
Autres recettes <sup>66</sup>	107
<b>Résultat</b>	<b>-452</b>

60 On a choisi cette année comme année de référence parce que l'on disposait de données statistiques pour toutes les branches d'assurances pour 1992. C'est également pour cette raison que le synopsis (cf. chiffre 3.2) se réfère à cette année-là.

61 OFAS (1994): statistique de l'assurance-maladie, 30s.; calculs du groupe IDA FiSo.

62 Y compris soins aux invalides, tuberculose et contribution aux prestations des caisses HMO.

63 Immeubles, amortissements, titres, solde des versements et contributions de compensation des risques. Estimation.

64 Taxe pour délivrance de feuille de maladie, finance d'entrée, réduction de prime. Le montant négatif s'explique par la réduction de primes qui est déduite à cette rubrique pour éviter les comptages doubles. La réduction de primes est comprise dans les contributions des pouvoirs publics.

65 Intérêts, immeubles, revalorisation. Titres. Estimation.

66 Autres produits, prestations restituées, donations et contributions provenant d'employeurs. Estimation

Dans les années 80, l'évolution démographique ne jouait qu'un moindre rôle. L'évolution des prix et l'augmentation de la demande de prestations avaient une influence bien plus grande.

**Tableau 2.7/3: Contribution de divers facteurs à l'augmentation annuelle des coûts dans l'assurance-maladie pendant la période 1982–1990**

Secteur	Evolution des prix	Recours aux prestations	Vieillissement démographique	En tout <sup>67</sup>
Médecins	2,0%	3,7%	0,9%	6,7%
Hôpitaux	6,1%	0%	2,7%	8,6%
Médicaments	2,2%	2,9%	1,8%	7,0%

Source: M. Müller (1992 Evolution des coûts) et calculs du groupe IDA FiSo

Pour l'ensemble du secteur de la santé publique, ce résultat est confirmé par une analyse de l'Office fédéral de la statistique: entre 1970 et 1991, la part des coûts de la santé au PIB est passée de 5,5% à 8,3%. Si l'on avait retenu l'évolution démographique comme unique paramètre, l'augmentation de cette part n'aurait pas dépassé 6,1%. Le vieillissement démographique n'explique donc qu'un cinquième de l'évolution totale des coûts<sup>68</sup>.

La hausse annuelle des coûts dans l'assurance-maladie est clairement liée à l'évolution des salaires, car les charges salariales représentent une part essentielle des coûts totaux dans le domaine de la santé. Entre 1985 et 1994, la progression annuelle des coûts dépassait d'environ 2,5 points de pourcentage l'évolution des salaires. Sur ces 2,5 points, un cinquième revient au vieillissement démographique,— comme nous l'avons dit plus haut —, et 4 cinquièmes, c'est-à-dire 2 points, à l'accroissement de la quantité de prestations par assuré.

## 2.7.4. Evolution financière future

Il est difficile d'évaluer l'impact de la nouvelle loi sur l'évolution des coûts: la LAMal comble d'une part des lacunes qui existaient dans le catalogue de prestations, d'où augmentation des dépenses. D'autre part, elle se limite à l'assurance de base et prévoit diverses mesures visant à freiner les coûts qui devraient avoir des incidences favorables sur l'évolution de ces derniers. En comblant les lacunes au niveau des prestations, et notamment en supprimant l'obligation faite aux caisses-maladie d'accorder des prestations pendant une durée limitée en cas de séjour dans un établissement de soins, la nouvelle loi décharge financièrement l'aide sociale. La part des coûts de ces prestations que les patients ne pouvaient pas financer eux-mêmes devait en effet être prise en charge par l'aide sociale.

En se fondant sur l'évolution des coûts dans le passé<sup>69</sup>, on prend pour tous les scénarios jusqu'en 2010 une progression supplémentaire des coûts de 2% qui dépasse l'évolution des salaires. Ainsi, *dans le scénario de référence*, les dépenses entre 1995 et 2010

<sup>67</sup> Avec des données de base constantes. Cf. Müller (1992, in NZZ 21). Pour calculer l'évolution des prix, prendre dans l'indice suisse des prix à la consommation les indices partiels qui, dans les domaines des médecins et des hôpitaux, partent de l'évolution des tarifs correspondants. Notons cependant que dans ces deux domaines, la formation des tarifs se fait de manière distincte; à notre avis, les facteurs de l'évolution des prix et de consommation ne peuvent donc pas être calculés de la même manière dans ces domaines. Mais cela n'influe pas sur le facteur du vieillissement démographique.

<sup>68</sup> Rossel (1995, 154 s.)

<sup>69</sup> Cf. chiffre 2.7.3

augmenteraient en moyenne de 3,8%<sup>70</sup> par an, pour passer de 13,3 milliards à 23,2 milliards, et de 1,4% par an entre 2010 et 2025, atteignant alors 28,8 milliards. Etant donné la structure de financement actuelle, on part du principe que les primes des assurés évoluent au même rythme que les dépenses. Le taux des dépenses, c'est-à-dire les dépenses mesurées à la somme des revenus AVS, passera de 5,9% en 1995 à 8,5% en 2010 et 9,8% en 2025. La croissance modérée des dépenses après 2010 s'explique par le fait qu'on n'a plus retenu l'hypothèse d'une évolution des coûts qui s'ajouteraient au facteur démographique. En d'autres termes, on considère que les mesures de la nouvelle loi et la politique du Conseil fédéral seront "payantes".

**Tableau 2.7/4: Perspectives d'évolution de l'assurance-maladie selon le scénario de référence (prix 1995 / montants en millions de francs)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en %
1995	13'264	5.9
2000	16'125	6.6
2005	19'406	7.5
2010	23'220	8.5
2015	25'060	9.0
2020	26'937	9.4
2025	28'809	9.8

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS.

Jusqu'en 2005, les calculs prennent en compte les augmentations supplémentaires de 2% par an à l'évolution des salaires.

Les *scénarios alternatifs* n'affichent que des changements mineurs, car une croissance économique modifiée n'aurait guère d'importance, et les écarts observés avec une évolution différente du nombre d'actifs se situent dans une fourchette de plus ou moins 1 à 2% du taux de dépenses.

<sup>70</sup> Outre l'évolution des salaires de 1%, 0,8% proviennent de l'évolution démographique (croissance démographique et conséquences du vieillissement).

## 2.8. Assurance-accidents (AA)

### 2.8.1. Financement actuel

La loi fédérale du 20 mars 1981 sur l'assurance-accidents (LAA) est entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 1984. Selon cette loi, l'assurance-accidents obligatoire est financée au moyen de primes perçues sur le gain assuré (pour-cent du revenu du travail). Les primes de l'assurance obligatoire contre les accidents et maladies professionnelles sont à la charge de l'employeur, celles de l'assurance obligatoire contre les accidents non-professionnels à la charge des salariés (art. 91 LAA). En principe, l'assurance-accidents obligatoire n'est pas subventionnée par les pouvoirs publics. En cas d'hospitalisation, les coûts d'exploitation ne sont couverts par l'assurance-accidents que jusqu'à concurrence de 80 pour cent.

Les primes de l'assurance-accidents obligatoire doivent correspondre aux risques. Elles se composent d'une prime nette et d'un supplément destiné aux frais administratifs et aux frais de prévention des accidents et maladies professionnels. Les primes de l'assurance-accidents professionnels vont de 0,4% à 135%, et celles de l'assurance-accidents non-professionnels de 10,86% à 31%.

Les prescriptions de l'article 90 LAA revêtent une importance essentielle pour la réglementation du *système de financement* de l'assurance-accidents obligatoire. Selon cette disposition légale, les assurés alimentent pour chaque branche d'assurance les *réserves techniques* suivantes (il s'agit de postes passifs, qui permettent de tenir compte du point de vue comptable des obligations concrètes résultant de l'exploitation de l'assurance):

- *réserves pour les accidents déjà survenus*: ils servent à financer les prestations de courte durée (frais de soins et indemnités journalières) pour les accidents non réglés à la fin de l'année comptable (art. 90, 1<sup>er</sup> al. LAA).
- *système de répartition des capitaux de couverture*: en font partie les *capitaux de couverture des rentes courantes* calculés de manière individuelle ainsi que les *réserves pour dommages* concernant toutes les rentes résultant d'un accident survenu avant le jour de clôture du bilan, mais établi ultérieurement (art. 90, 2<sup>e</sup> al. LAA). Un *supplément de sécurité* est prévu, qui vise à garantir l'engagement à long terme de l'assurance contre les modifications dans les probabilités d'invalidité ou de décès, contre une évolution défavorable des intérêts, etc.

Outre les réserves susmentionnées, la loi prévoit une réserve générale et une réserve compensatoire (article 90, 4<sup>e</sup> alinéa LAA).

### 2.8.2. Recettes et dépenses entre 1984 et 1994

Le tableau ci-après indique les recettes et les dépenses de l'assurance-accidents depuis l'introduction de l'obligation de s'assurer, en 1984.

**Tableau 2.8/1: Recettes et dépenses de l'assurance-accidents (prix courants)**

Millions de francs	1984	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>2'723</b>	<b>4'210</b>	<b>5'563</b>
Cotisations	2'181	3'341	4'304
- <i>des assurés</i>	1'230	1'982	2'653
- <i>des employeurs</i>	952	1'359	1'651
Produit du capital, recours	542	869	1'259
Remboursements			
<b>Total des dépenses</b>	<b>2'677</b>	<b>4'135</b>	<b>5'430</b>
Prestations d'assurance	1'517	2'567	3'126
- <i>Prestations à court terme</i>	1'085	1'922	2'273
- <i>Prestations à long terme</i>	432	645	854
Autres dépenses(1)	1'160	1'568	2'303
<b>Excédent de recettes</b>	<b>46</b>	<b>75</b>	<b>133</b>

(1) Provisions, constitution du capital de couverture, allocations de renchérissement, frais administratifs, autres

Entre 1984, année de l'entrée en vigueur de la loi sur l'assurance-accidents, et 1994, les recettes ont augmenté de 7,4% par an en termes nominaux. Le produit du capital en particulier a connu une augmentation supérieure à la moyenne (8,8% par an). Si le produit du capital et les recettes des recours et des remboursements représentaient environ 20% des dépenses globales en 1984, cette part atteignait 23% en 1994. Les recettes des primes financées par les assurés pour l'assurance des accidents non professionnels ont augmenté de 8% par an, et celles des primes financées par les employeurs pour l'assurance des accidents et maladies professionnels de 5,7%. Entre 1984 et 1994, les dépenses ont augmenté de 7,3% par année.

### 2.8.3. Evolution financière future

Pour calculer l'évolution financière future de l'assurance-accidents<sup>71</sup>, on part du principe que les dépenses évolueront proportionnellement à la somme des revenus AVS. Cette hypothèse s'inspire essentiellement d'un modèle de fréquences d'accidents futurs constantes, de sorte que les autres composantes du financement évoluent elles aussi proportionnellement à la somme des revenus AVS. Dans le *scénario de référence*, cela donne les résultats suivants: les dépenses passeraient de 6,0 milliards en 1995 à 7,3 milliards en 2010, puis à 7,9 milliards en 2025. Cela correspondrait à une augmentation moyenne de 1,3% entre 1995 et 2010, et de 0,5% entre 2010 et 2025. Les cotisations augmenteraient, passant de 4,7 milliards en 1995 à 5,7 milliards en 2010, puis à 6,2 milliards en 2025. Les taux de croissance annuels sont ici les mêmes que pour les dépenses. Dans l'ensemble, le taux de cotisation, c'est-à-dire les cotisations mesurées à la somme des salaires assurés AC restera constant, c'est-à-dire de 2,6%.

<sup>71</sup> Nous avons renoncé ici à représenter séparément l'assurance des accidents professionnels, non-professionnels et l'assurance facultative car on ne les fonde sur aucune hypothèse distincte quant à l'estimation de l'évolution financière future

**Tableau 2.8/2: Perspectives d'évolution de l'assurance-accidents selon le scénario de référence<sup>72</sup>(prix 1995)**

Année	Scénario de référence			
	Dépenses	Cotisa-tions	Intérêts	Taux contrib. % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'537	5'139	1'398	2.6
2005	6'961	5'472	1'489	2.6
2010	7'279	5'722	1'557	2.6
2015	7'491	5'888	1'602	2.6
2020	7'697	6'050	1'647	2.6
2025	7'866	6'183	1'683	2.6

\* Cotisations mesurées à la somme des revenus AA

Les *scénarios alternatifs* n'affichent aucun changement du taux de cotisation par rapport au scénario de référence. Ce résultat est dû au fait que les dépenses évoluent proportionnellement à la somme des revenus AVS.

## 2.9. Assurance militaire (AMi)

### 2.9.1. Financement entre 1970 - 1994

L'assurance militaire est intégralement financée par la Confédération, car elle répond de dommages causés à la santé et de leurs conséquences directes pour des personnes qui remplissent des tâches tout à fait spécifiques pour le compte de la Confédération (service militaire, protection civile, service civil, opérations en faveur du maintien de la paix et Bons offices de la Confédération, aide en cas de catastrophe). En 1993, l'assurance militaire a versé pour 258 millions de francs pour des prestations de l'assurance, conformément à une loi en vigueur depuis 1949. Le recul des dépenses entre 1993 et 1994 est dû au nouveau droit sur l'assurance militaire (cf. chiffre 2.9.2).

<sup>72</sup> On mesure le taux de participation à la somme du salaire assuré à l'assurance-chômage. Ce procédé permet de tenir compte du fait que le revenu soumis à contribution est plafonné.

**Tableau 2.9/1: Dépenses de l'assurance militaire pendant la période 1970-1994  
(prix courants)**

Millions de francs	1980	1990	1993	1994
<b>Total des dépenses</b>	<b>174</b>	<b>241</b>	<b>276</b>	<b>262</b>
Frais de traitement	26	52	62	52
Prestations en espèces	31	40	44	42
Rentes et indemnités	108	134	153	150
Frais d'administration	9	15	17	18

## 2.9.2. Evolution financière future

Le nouveau droit sur l'assurance militaire est entré en vigueur début 1994: moyennant des changements dans le système de prestations, les prestations de l'assurance diminueront d'au moins 10 millions net, après expiration de la réglementation transitoire (état des coûts de 1994). A cela s'ajoute, au milieu de 1994, la suppression de la couverture d'assurance pour les manifestations de Jeunesse et sport, qui permettra d'économiser dorénavant une nouvelle tranche de 10 millions. Enfin, les jours de service assurés diminuant avec la réforme de l'Armée 95 et la réforme de la protection civile 95 on pourra, malgré l'assurance supplémentaire du service civil, compter avec une nouvelle diminution des prestations de l'assurance d'au moins 10 millions de francs.

Partant de ces hypothèses, dans le *scénario de référence*, les dépenses de l'assurance militaire devraient augmenter régulièrement de 0,6 pour cent par an, pour atteindre 275 millions en 2010 et 301 millions en 2025. Soit, en 2010, 22 millions de plus qu'en 1995, à prix constants, et 48 millions de plus en 2025. Mesuré en pour-cent de TVA, le taux de dépenses reste inchangé à 0,1.

**Tableau 2.9/2: Perspectives d'évolution de l'assurance militaire selon le scénario de référence (prix 1995 / montants en millions de francs)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	291	0.1
2025	301	0.1

\* Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

Le taux de dépenses n'est pas sensiblement influencé par la variation des hypothèses de croissance économique et d'évolution de la population active dans les *scénarios alternatifs*; il se maintient à un niveau constant de 0,1% de TVA. En chiffres absolus, les dépenses ne devraient pas différer de plus de 5 à 6 millions par rapport à celles du scénario de référence à l'horizon 2025 si les hypothèses de diminution ou d'augmentation de la main-d'oeuvre étaient retenues. En cas de croissance économique favorable, à démographie constante, les coûts supplémentaires seraient de quelque 36 millions.

## **2.10. Allocations familiales**

### **2.10.1. Allocations familiales dans l'agriculture**

#### **2.10.1.1. Financement actuel**

La couverture partielle des prestations versées aux salariés du secteur agricole est assurée par le prélèvement, auprès de tous les employeurs, de cotisations (taux actuel: 2%) sur tout salaire en espèces ou en nature payé dans le cadre des activités agricoles, pour autant que ces salaires soient soumis aux cotisations obligatoires de l'AVS. La part qui n'est pas couverte par ces cotisations (1994 = 51,4%), ainsi que la totalité des sommes destinées au versement d'allocations pour enfants aux petits paysans, sont à la charge des pouvoirs publics. La Confédération assume deux tiers de ces dépenses, les cantons un tiers (art. 18 et 19 LFA).

Jusqu'au 1er avril 1984, toute adaptation du montant des allocations pour enfants nécessitait une révision de la LFA. Lors de l'entrée en vigueur de la révision partielle du 16 décembre 1983, le Conseil fédéral s'est vu attribuer la compétence d'adapter périodiquement le montant des allocations pour enfants à l'évolution économique, ainsi qu'à celle des taux fixés par les lois cantonales sur les allocations familiales. Depuis lors, le Conseil fédéral adapte en général ces montants tous les deux ans.

#### **2.10.1.2. Dépenses et recettes 1970-1994**

Entre 1970 et 1994, les prestations en espèces versées au titre de la LFA sont passées de 53 à 133 millions de francs. Cette augmentation est avant tout due au réajustement périodique du montant des allocations familiales (en 1970, une allocation complète se montait à 30/35 francs, en 1994 à 145/165 francs)

**Tableau 2.10/1: Recettes et dépenses pour les allocations familiales dans l'agriculture (prix courants)**

Millions de francs	1970	1980	1990	1994
<b>Total des recettes</b>	<b>54,6</b>	<b>68,7</b>	<b>111,8</b>	<b>136,0</b>
Contributions des employeurs	6,2*	6,4	11,5	12,8
Contributions des pouvoirs publics	48,4	62,3	100,3	123,2
– dont 2/3 de la Confédération	32,3	41,5	66,8	82,1
– dont 1/3 des cantons	16,1	20,8	33,4	41,1
<b>Total des dépenses</b>	<b>54,6</b>	<b>68,7</b>	<b>111,8</b>	<b>136,0</b>
Prestations en espèces	53,4	66,9	109,6	133,1
Frais administratifs	1,2	1,8	2,2	2,9

\*dont 3,2 millions de francs de contre-passation

## 2.10.2. Régimes cantonaux d'allocations familiales

### 2.10.2.1. Financement actuel

*Allocations familiales aux salariés:* dans tous les cantons, la loi prévoit que la couverture des allocations familiales est assurée par les cotisations des employeurs. Tous les employeurs soumis à la loi sont tenus de payer des cotisations. Celles-ci sont en général calculées en pourcentage du montant de la somme des revenus AVS et prélevées en même temps que les cotisations au titre de la LAVS. Pour le recouvrement des cotisations non versées ou la restitution des cotisations versées en trop, ce sont en général les dispositions de la LAVS qui sont appliquées. Dans certains cantons, la loi prévoit que les employeurs doivent payer des cotisations spéciales pour couvrir les frais administratifs; dans d'autres, ces frais sont couverts par les cotisations régulières. Certaines lois cantonales prévoient expressément que les cotisations des employeurs sont exclusivement destinées au paiement des allocations familiales, à la couverture des frais administratifs et à la constitution d'un fonds de réserve.

En général, les lois cantonales ne prévoient pas de taux minimal ou maximal pour les cotisations des employeurs aux caisses de compensation pour allocations familiales privées. Il appartient soit aux associations fondatrices de la caisse concernée, soit à l'organe compétent de cette caisse, de fixer le montant de la cotisation des employeurs qui y sont affiliés et de régler les modalités de calcul et de prélèvement de ces cotisations. Il existe des écarts considérables entre les montants prélevés par les différentes caisses de compensation pour allocations familiales privées. En Valais, les principales caisses privées prélèvent des cotisations qui s'élèvent de 2,1 à 5,5% de la masse salariale, alors que dans le canton de Vaud, la majorité des caisses privées prélèvent des cotisations ne dépassant pas 2%. Dans certains cantons, la loi fixe le montant maximal des cotisations que les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales peuvent prélever. Ainsi, ce montant ne peut pas dépasser 3% dans le canton de Vaud, 2,5% dans le canton de Berne, 2,4% dans les Grisons et dans le canton de Lucerne, et 2,2% dans le

canton d'Obwald. Lorsque la loi ne précise pas le montant des cotisations des employeurs, c'est en général le Conseil d'Etat qui le fixe par voie d'ordonnance.

***Allocations familiales aux indépendants:*** dans les cantons d'Appenzell Rhodes-Extérieures, Appenzell Rhodes-Intérieures, de Schwyz et de Zoug, les allocations familiales sont financées par les cotisations des indépendants prélevées sur le revenu de leur activité lucrative au sens de la loi sur l'AVS, ou, dans les Grisons, sur leur revenu imposable (de 1,5 à 2%). Dans les cantons de Lucerne et de Saint-Gall, le financement est assuré par le prélèvement auprès des bénéficiaires d'allocations familiales d'une cotisation annuelle dont le montant, par mois, ne doit pas dépasser la moitié de celui de l'allocation pour le premier enfant; dans le canton de Schaffhouse, cette cotisation correspond à la moitié de l'allocation mensuelle pour enfant; dans le canton d'Uri, elle correspond à la moitié de l'allocation annuelle pour enfant si un seul enfant donne droit à l'allocation, et au montant entier de l'allocation à partir de deux enfants. A l'exception des cantons d'Appenzell Rhodes extérieures et de Zoug, les cotisations ne sont à payer que durant la période du droit à l'allocation. Dans les cantons des Grisons, de Lucerne, de Schaffhouse, de Saint-Gall et de Zoug, les caisses de compensation pour allocations familiales reconnues prélèvent une contribution sur les salaires globaux versés par leurs membres dans le canton.

***Allocations familiales aux personnes sans activité lucrative:*** alors qu'en général, seules les personnes exerçant une activité lucrative peuvent prétendre à des allocations familiales, les personnes sans activité lucrative y ont aussi droit, à certaines conditions, dans les cantons de Fribourg, du Valais et du Jura. A Fribourg et en Valais, les coûts sont pris en charge par le canton. Dans le Jura, les dépenses sont partagées entre toutes les caisses reconnues, en fonction d'une clé de répartition.

***Allocations familiales aux travailleurs agricoles et pour agriculteurs indépendants:*** dans les cantons de Neuchâtel, de Vaud et du Valais, le financement est assuré par les contributions des agriculteurs et du canton; dans le canton de Vaud et en Valais, les personnes morales qui exploitent des terrains agricoles dans le canton doivent s'acquitter d'une cotisation de solidarité. Dans les cantons de Berne et du Jura, les employeurs du secteur agricole doivent, pour financer partiellement les allocations familiales, verser une cotisation d'un montant équivalant à 0,5% des salaires en nature ou en espèces versés par l'exploitation agricole, pour autant que celle-ci soit soumise à cotisation selon la législation fédérale. Les dépenses non couvertes par ces cotisations sont pour les quatre cinquièmes à la charge du canton, et pour un cinquième à celle des communes. Dans le canton de Saint-Gall, les bénéficiaires d'allocations doivent payer des cotisations mensuelles correspondant à la moitié d'une allocation. De plus, chaque agriculteur doit payer, sur son revenu du travail au sens de la LAVS, une contribution dont le taux est fixé par le Conseil d'Etat. Les dépenses qui ne sont pas couvertes par ces cotisations sont à la charge du canton et des communes. Dans le canton de Soleure, les agriculteurs indépendants assujettis à la loi doivent payer une cotisation égale à 1,5% de leur revenu au sens de LAVS.

### 2.10.2.2. Evolution 1970-1994

Selon les dernières estimations, la somme totale des allocations familiales versées en 1994 s'élève à près de 4 milliards de francs (y compris LFA)<sup>73</sup>. La majeure partie des allocations, qui sont financées par les employeurs, sont versées à des salariés. Les cantons et les communes subventionnent en partie les allocations versées à d'autres ayants droit, mais le montant total de ces subventions ne pèse guère dans la balance. L'évolution montre que, depuis 1970, l'adaptation des allocations relevant du droit cantonal dépasse en moyenne de 1% l'évolution des salaires. On ne dispose pas d'estimations sur les dépenses pendant la période 1970-1994.

**Tableau 2.10/2: Evolution des allocations cantonales pour enfants de salariés pendant les années 1970-1995**

<b>Année (1<sup>er</sup> janvier)</b>	<b>Allocation moyenne pour le 1<sup>er</sup> enfant</b>		<b>Indice des prix</b>		<b>Indice des salaires OFIAMT</b>	
	fr./mois	Indice	1948 = 100	1970 = 100	1948 = 100	1970 = 100
<b>1970</b>	30	<b>100</b>	151	<b>100</b>	253	<b>100</b>
<b>1980</b>	72	<b>242</b>	244	<b>162</b>	520	<b>206</b>
<b>1990</b>	121	<b>408</b>	336	<b>223</b>	781	<b>309</b>
<b>1995</b>	156	<b>527</b>	407	<b>270</b>	964	<b>381</b>

### 2.10.3. Evolution financière future

Le calcul des dépenses futures en matière d'allocations familiales se fonde sur les hypothèses suivantes: on calcule pour chaque canton un taux moyen par enfant, qui est adapté en fonction de l'évolution des salaires. Le nombre d'enfants donnant droit à des allocations est présumé constant pour la période prévisionnelle considérée<sup>74</sup>.

Selon le *scénario de référence* et ces hypothèses, l'évolution des dépenses des allocations familiales devrait présenter une croissance plus forte dans la première phase (1995-2010) avec une moyenne annuelle de 1,4%, pour tomber à 0,3% par an dans un deuxième temps (2010-2025). Les dépenses s'élevant à 4 milliards de francs en 1995, elles atteindraient ainsi 4,9 milliards de francs en 2010, et 5,1 milliards en 2025. Le taux de dépenses, mesuré par rapport à la somme des revenus AVS, resterait stable dans l'ensemble, c'est-à-dire aux environs de 1,8% (avec une tendance à la baisse après 2015).

<sup>73</sup> Estimation OFAS

<sup>74</sup> Le taux moyen se calcule à partir des taux distincts selon l'âge, ainsi que du nombre d'enfants par classe d'âge. La part des enfants ouvrant droit à une allocation est donnée par la statistique des élèves.

**Tableau 2.10/3: Perspectives d'évolution des allocations familiales selon le scénario de référence (prix 1995)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'000	1.8
2000	4'432	1.8
2005	4'730	1.8
2010	4'875	1.8
2015	4'899	1.8
2020	4'963	1.7
2025	5'114	1.7

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

L'évolution du taux de dépenses observée dans les *scénarios alternatifs* ne diffère pas sensiblement de celle présentée dans le scénario de référence. Bien que les montants absolus des dépenses puissent diverger d'environ 600 millions de francs - selon les hypothèses retenues pour la croissance économique -, leur croissance resterait stable par rapport à celle de la somme des revenus AVS. Seule l'hypothèse d'une diminution de la population active permettrait de compter avec des dépenses et un taux de dépenses qui seraient en permanence légèrement inférieurs à ceux mentionnés dans le scénario de référence.

## 2.11. Assurance-maternité

### 2.11.1. Avant-projet de loi fédérale sur l'assurance-maternité (AMé)

La proposition consiste à créer une assurance sociale autonome et obligatoire. Elle permettrait à toute femme salariée ou indépendante de toucher, durant un congé de maternité de 16 semaines consécutives à la naissance d'un enfant, des prestations pour perte de gain d'un montant équivalant à son revenu intégral. Un plafonnement à un revenu annuel de 97'200 francs est néanmoins prévu. A raison de 87'000 naissances par année, et de 57'500 mères exerçant une activité professionnelle (y compris les frontaliers), les sommes consacrées à l'assurance-maternité s'élèveraient à quelque 660 millions de francs<sup>75</sup>. A cela viendrait s'ajouter la prise en charge des cotisations d'employeurs pour les assurances sociales AVS/AI/APG/AC, qui coûteraient environ 43 millions de francs, ainsi que 10 millions de francs pour les cotisations au titre de la prévoyance professionnelle. Ces dépenses totales, qui se monteraient donc à environ 713 millions de francs, représenteraient 3,25% du revenu du travail.

Les prestations seraient financées par des cotisations sur le revenu du travail, sous forme d'un supplément aux cotisations AVS. Pour les non-indépendantes, les cotisations seraient prises en charge pour moitié par les salariés et pour moitié par les employeurs, à raison de 0,2% chacun. Ce taux de cotisation de 0,4% entraînerait des recettes d'un montant de 880 millions de francs. La différence servirait à constituer un fonds de réserve de l'assurance-maternité. Cette solution

<sup>75</sup> OFAS (1995, Revenu AVS), OFS (1994, Enquête suisse sur la population active), OFS (1994 Annuaire statistique de la Suisse, rang de naissance 1992) ainsi que recensement de la population 1990.

n'engendrerait aucun coût supplémentaire pour la Confédération, ni pour les cantons ou les communes.

## **2.11.2. Maternité: prestations en cas de besoin selon le modèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI**

Parallèlement à l'assurance-maternité, l'introduction de prestations de besoin en cas de maternité est à l'étude. Des experts mandatés par l'OFAS ont procédé à des estimations de coûts. Ils ont retenu comme hypothèse que les prestations seraient versées durant une période maximale de deux ans après la naissance, et qu'elles seraient mesurées en fonction du principe du montant qui fait défaut entre les besoins minimums vitaux et le revenu à prendre en compte. Pour déterminer les montants du minimum vital et du revenu à prendre en compte, les experts se sont fondés sur les Directives concernant les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI appliquées actuellement. Leur estimation s'est néanmoins principalement inspirée des 9 cantons qui ont d'ores et déjà mis sur pied un système de prestations en cas de besoin pour les parents. Selon la méthode d'estimation employée, les auteurs du rapport estiment que l'introduction au niveau fédéral de prestations de besoin en cas de maternité coûtera annuellement entre 39 et 47 millions, pour un nombre de cas allant de 3400 à 3500.

## **2.11.3. Prestations en cas de besoin versées aux parents par les cantons**

Neuf cantons versent aux parents des prestations de besoin. Des limites de revenu sont applicables et, selon le canton, les parents reçoivent pendant une période allant de 6 à 24 mois la différence entre leur revenu et la limite de revenu fixée. Ces prestations en cas de besoin s'appuient sur le système des prestations complémentaires. En 1994, les dépenses cumulées des 9 cantons s'élevaient à 17,7 millions de francs.

## **2.11.4. Evolution financière future**

Le calcul de l'évolution future des coûts de l'assurance-maternité se fonde sur l'avant-projet que le Conseil fédéral a mis en procédure de consultation en juin 1994. Le taux d'activités des mères exerçant une activité professionnelle a été estimé en fonction de diverses sources statistiques<sup>76</sup> et il est constant pour la période concernée. Le revenu des mères actives, et partant, le montant des prestations qui seront versées au titre de l'assurance-maternité, sera adapté à l'évolution économique. Il n'a pas été tenu compte des prestations en cas de besoin qui seront éventuellement mises sur pied parallèlement à l'assurance-maternité.

Selon ces hypothèses, les dépenses de l'assurance-maternité devraient se monter à 744 millions de francs en 2010, par rapport aux 680 millions calculés pour 1995; la croissance annuelle serait alors de 0,6%. Elle passerait à 0,5% par an pendant la période suivante, de sorte que les

---

<sup>76</sup> OFAS (1995, Revenu AVS), OFS (1994, Enquête suisse sur la population active), OFS (1994, Annuaire statistique de la Suisse, rang de naissance) ainsi que recensement de la population 1990.

dépenses devraient atteindre environ 804 millions de francs en 2025. Le taux de dépense devrait se maintenir autour de 0,3% de la somme des revenus AVS.

**Tableau 2.11/1: Perspectives d'évolution de l'assurance-maternité selon le scénario de référence (prix 1995)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	680	0.3
2000	714	0.3
2005	725	0.3
2010	744	0.3
2015	756	0.3
2020	783	0.3
2025	804	0.3

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

En ce qui concerne le taux de dépenses, il n'y a aucune différence entre les scénarios alternatifs et le scénario de référence; il reste à 0,3%.

## 2.12. Aide sociale

### 2.12.1. Les relations entre l'aide sociale et les assurances sociales

Les systèmes de prestations des assurances sociales et de l'aide sociale visent certes un objectif commun, la sécurité sociale, mais ne divergent pas moins sur certains aspects fondamentaux, qui sont notamment:

- les causes qui donnent droit à des prestations: le fait d'être dans le besoin suffit pour recevoir des prestations au titre de l'aide sociale (*principe de finalité*), alors que les assurances sociales sont, elles, intimement liées à des causes précises (comme l'âge, le chômage, l'invalidité ou l'accident) qui ont entraîné une perte de revenu ou des dommages qui doivent être couverts (*principe de causalité*).
- le calcul des prestations: lorsque le besoin d'aide est dûment prouvé, l'aide sociale verse des prestations en fonction des caractéristiques que présente chaque cas (par exemple l'âge, la taille et la structure de la famille, ou encore les revenus effectifs ou potentiels). Le système d'assurances sociales se caractérise par le fait qu'il verse en revanche des prestations en espèces, pour la plupart spécifiques, qui font abstraction des besoins individuels.
- le type de prestation: outre les prestations de nature économique<sup>77</sup>, qui sont caractéristiques des assurances sociales, le système d'aide sociale propose également des prestations sous forme de consultations et d'accompagnement, pour les situations ne relevant pas d'une détresse économique (par exemple les consultations pour toxicomanes).

<sup>77</sup> Dans le système des assurances sociales, ces prestations peuvent être matérielles (par exemple rentes, indemnités journalières) ou non matérielles (par exemple mesures d'insertion dans l'AI).

Les relations entre ces deux systèmes de prestations sont quant à elles largement déterminées par le *principe de subsidiarité*: des prestations d'aide sociale ne sont versées par les cantons ou les communes que lorsque les prestations des assurances sociales ne sont pas (encore) accordées, ou, dans certains cas, lorsqu'elles sont insuffisantes (primauté des assurances sociales).

## 2.12.2. Financement 1980-1993

L'aide sociale relève essentiellement de la compétence des cantons. Ne sont (en partie) du ressort de la Confédération que l'aide et le soutien apportés aux Suisses de l'étranger, aux réfugiés et aux requérants d'asile, ainsi que les accords internationaux bilatéraux et multilatéraux. L'aide sociale s'appuie donc essentiellement sur les 26 lois cantonales sur l'aide sociale. Il faut toutefois noter que dans certains cantons, il existe des bases légales distinctes à l'intention des personnes ayant des problèmes spécifiques<sup>78</sup>. La délimitation entre l'aide sociale générale et ces aides particulières<sup>79</sup> varie selon les cantons, les mêmes prestations pouvant, suivant le canton, relever ou non de l'aide sociale<sup>80</sup>.

Les prestations de soutien financières de l'aide sociale générale sont des prestations en cas de besoin, dont le montant n'est pas fixé par la loi. La "Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP)", association de droit privé, publie cependant des Normes pour le calcul de l'aide sociale<sup>81</sup>. Il ne s'agit là que de simples recommandations, mais elles sont assez largement appliquées dans la pratique.

L'aide sociale est entièrement financée par les impôts. Il existe diverses indications et estimations sur les dépenses de l'aide sociale: Rüst<sup>82</sup> estime les dépenses des cantons et des communes pour l'aide matérielle apportée dans des cas particuliers au titre de l'aide sociale (en 1992) entre 600 et 700 millions de francs. Les estimations de la Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP)<sup>83</sup> sont du même ordre de grandeur. Le Secrétaire de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales chiffre à 3,5 milliards de francs<sup>84</sup> pour 1993 les dépenses des cantons dans le cadre de l'aide sociale et des aides particulières (pour les enfants et la jeunesse, les personnes âgées, la famille et les toxicomanes). Ce chiffre est du même ordre de grandeur que celui mentionné pour les cantons et les communes par la statistique des finances publiques de la Suisse<sup>85</sup>.

<sup>78</sup> Coullery (1993, 61) cite à titre d'exemple les actes législatifs sur les homes, la lutte contre l'alcoolisme, les consultations pour femmes enceintes, le logement social, l'aide à la famille ou à la jeunesse, ou l'avance de pensions alimentaires.

<sup>79</sup> Certaines de ces aides particulières prennent le relais des assurances sociales de la Confédération (par exemple de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité, des prestations complémentaires ou encore de l'assurance chômage), en complétant, à certaines conditions, les prestations de ces dernières. D'autres sont octroyées à des groupes spécifiques de la population (par exemple jeunes parents, personnes aux revenus modestes), pour lesquels la Confédération ne prévoit aucune prestation. Cf. aussi chiffre 2.11.3.

<sup>80</sup> A notre connaissance, il n'existe pas de liste systématique des aides particulières accordées par les cantons.

<sup>81</sup> Conférence suisse des institutions d'assistance publique (CSIAP): Normes pour le calcul de l'aide sociale. Recommandations et commentaires de la Conférence des institutions d'assistance publique à l'intention des autorités sociales cantonales et communales. Les taux indiqués sont adaptés chaque année à l'évolution des revenus et des prix.

<sup>82</sup> Rüst (1994, 2). Il s'agit là des prestations nettes, c'est-à-dire sans les prestations qui seront remboursées ultérieurement.

<sup>83</sup> 1992: 600 millions de francs; 1993: 700 millions de francs; 1994: 830 millions de francs. Indications personnelles de P. Tschumperlin, directeur de la CSIAP

<sup>84</sup> Zürcher, E. 1994.

<sup>85</sup> OFS (1996, Finances publiques).

On peut donc partir de l'idée que ces chiffres concernent les dépenses liées aux prestations d'aide sociale au sens le plus large. Selon cette statistique, entre 1990 et 1993, les dépenses d'aide sociale ont augmenté en moyenne de 12% par année, en termes nominaux, au niveau de la Confédération, des cantons et des communes (Confédération: 26%, cantons: 4%, communes: 13%).

**Tableau 2.12/1: Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour les prestations d'assistance<sup>86</sup> (prix courants)**

Dépenses (après déduction des comptages doubles, en millions de francs) <sup>87</sup>	1980 <sup>88</sup>	1990	1993
Confédération	51	413	817
Cantons	305	1'076	1'213
Communes	391	1'063	1'519
<b>Total</b>	<b>747</b>	<b>2'552</b>	<b>3'548</b>

### 2.12.3. Evolution financière future

Il n'existe à l'heure actuelle aucun modèle de l'évolution future des dépenses d'aide sociale. A l'instar de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité, l'aide sociale est fortement conditionnée par l'évolution de la situation économique. Une comparaison rapide de l'augmentation annuelle moyenne des dépenses (cf. tableau 2.12/2) montre que l'aide sociale réagit à peu près dans la même mesure aux variations du taux de croissance économique que l'AI et les prestations complémentaires à l'assurance-invalidité, mais moins rapidement que l'assurance-chômage.

<sup>86</sup> OFS (1996, Finances publiques).

<sup>87</sup> OFS (1996, Finances publiques).

<sup>88</sup> Estimation des comptages doubles en 1980 (Calculs du groupe IDA FiSo: total des comptages doubles = 60% cantons + 40% communes).

**Tableau 2.12/2: Augmentation annuelle moyenne des dépenses dans l'aide sociale, l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et les prestations complémentaires<sup>89</sup>**

Régime de prestations	Période considérée	
	1980 - 1990	1990 - 1993
Aide sociale	13%	12%
Assurance-chômage	-7% <sup>90</sup>	129%
Assurance-invalidité	7%	13%
Prestations complémentaires à l'AI	16%	17%
PIB (en termes réels)	2%	0%

L'influence de l'évolution démographique devrait aussi avoir les mêmes effets structurels sur l'aide sociale que sur l'assurance-invalidité: alors que les rentes d'invalidité sont transformées en rentes de vieillesse lorsque l'âge de la retraite est atteint, l'aide sociale ne devrait également être accordée aux retraités que dans des cas exceptionnels – par exemple lorsque des soins constants sont nécessaires – puisque les rentes AVS et les prestations complémentaires devraient suffire à couvrir le minimum vital.

Les estimations sur l'évolution future des dépenses s'appuient donc sur l'hypothèse que les dépenses d'aide sociale évoluent proportionnellement à celles de l'AI. Il est par conséquent implicitement admis que les prestations d'aide sociale sont adaptées à l'évolution économique dans les mêmes proportions que les prestations de l'assurance-invalidité. La répartition des coûts en 1992 entre la Confédération, les cantons et les communes est considérée comme constante pour la période concernée.

Selon ces hypothèses, les dépenses d'aide sociale devraient connaître, à prix constants, une augmentation de 2,7 milliards de francs jusqu'en 2010 (scénario de référence), soit une croissance annuelle moyenne de 3,2%. Entre 2010 et 2025, cette augmentation serait d'un peu moins de 1 milliard de francs, la croissance annuelle des dépenses pendant cette période diminuant nettement, pour atteindre 0,8%. Le taux de dépenses, exprimé en pour-cent de TVA, passerait de 2,6% à 3,6% entre 1995 et 2025.

<sup>89</sup> OFS (1996, Finances publiques), OFAS (1994, Zahlenspiegel), ainsi que calculs IDA FiSo.

<sup>90</sup> 1984 - 1990 (l'assurance-chômage obligatoire est entrée en vigueur le 1er janvier, 1984).

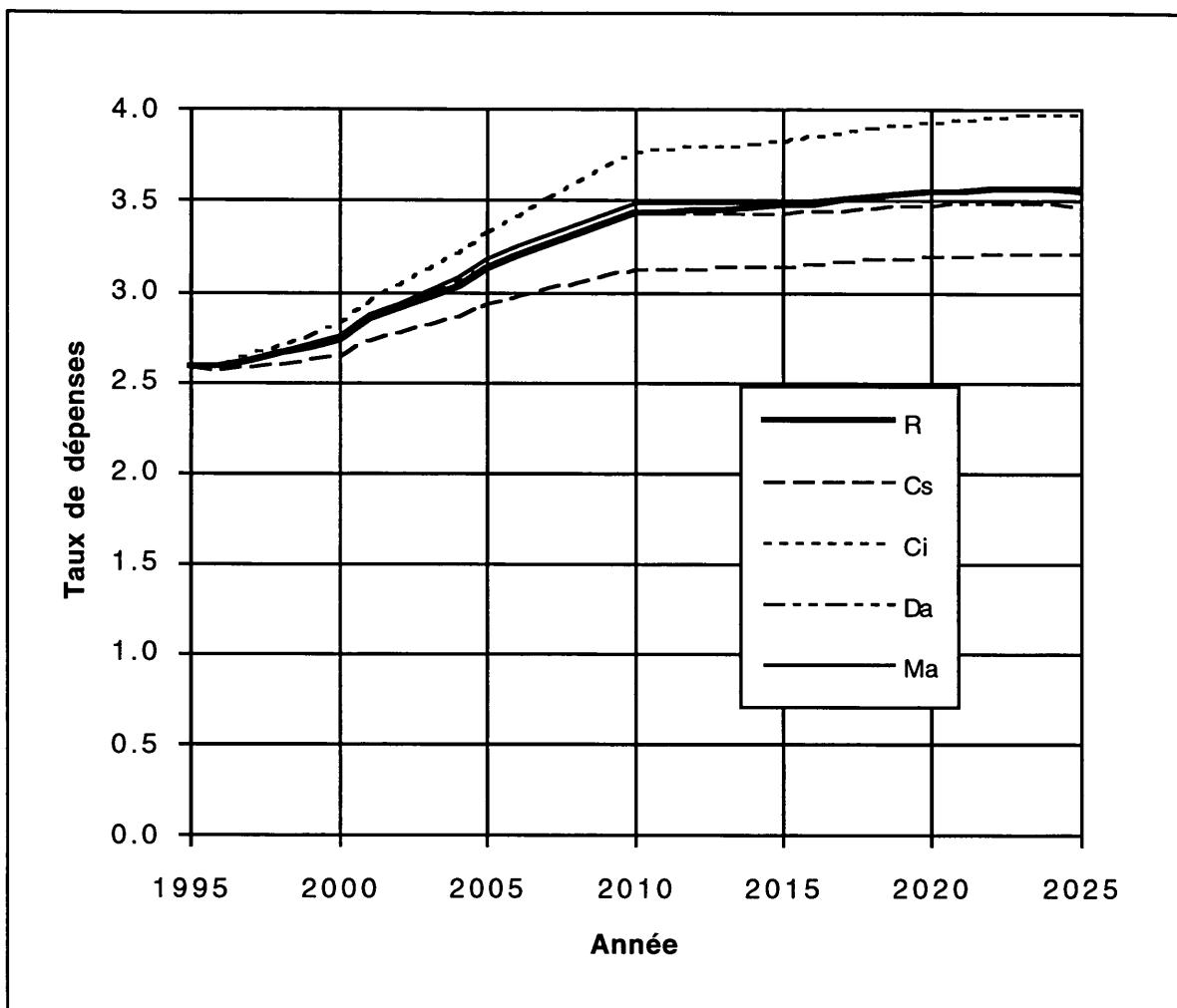
**Tableau 2.12/3: Perspectives d'évolution de l'aide sociale selon le scénario de référence (prix 1995)**

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'135	2.7
2005	6'248	3.1
2010	7'174	3.4
2015	7'463	3.5
2020	7'831	3.5
2025	8'054	3.6

\* Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

L'évolution du taux de dépenses présentée dans le scénario de référence n'est que peu affectée par les hypothèses des *scénarios alternatifs* concernant la démographie qui prévoient l'un une croissance, l'autre une diminution de la population active. En revanche, la croissance économique aurait une influence plus marquée sur le taux de dépenses: selon le scénario prévoyant une croissance économique supérieure, il atteindrait 3,2% en 2025 par rapport aux 3,6% du scénario de référence. Selon le scénario d'une évolution économique moins favorable, il atteindrait 4,0%.

**Graphique 2.12/a: Evolution du taux de dépenses<sup>91</sup> selon les hypothèses de divers scénarios<sup>92</sup> (aide sociale)**



<sup>91</sup> Dépenses mesurées en pour-cent de TVA

<sup>92</sup> Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs



## Chapitre 3 Présentation synoptique

Les pages qui suivent ont pour objet de présenter une vue d'ensemble du financement des assurances sociales. Cette démarche met en évidence la difficulté de tracer une frontière nette entre la sécurité sociale et le domaine de l'assurance privée. Les données disponibles découlent d'une large définition, qui inclut, pour la prévoyance professionnelle, les régimes préobligatoire et surobligatoire et, pour l'assurance-maladie, les assurances complémentaires<sup>93</sup>. Par ailleurs, on ne dispose d'aucune donnée sur l'évolution passée dans le domaine de l'assurance-maternité et de l'aide sociale. C'est pourquoi la présentation proposée ici s'appuie sur des données relevant d'une définition plus large, qui ne tient compte ni de l'assurance-maternité, ni de l'aide sociale. Pour terminer, nous considérerons uniquement l'assurance de base obligatoire (aide sociale incluse).

### **3.1. Structure des recettes globales des assurances sociales en 1992 et évolution de 1983 à 1992 (selon définition large, sans l'assurance-maternité ni l'aide sociale)**

En 1992, les recettes des assurances sociales se montaient à quelque 97,5 milliards de francs. 43% de cette somme provenaient de la prévoyance professionnelle, 24% de l'AVS et 15% de l'assurance-maladie. La part des autres branches d'assurances aux recettes ne dépasse pas 5%. Il apparaît ainsi clairement que la prévoyance vieillesse occupe une place centrale dans le système des assurances sociales.

Ces recettes proviennent pour environ 2/3 des cotisations des assurés et des employeurs, pour un neuvième des contributions des pouvoirs publics, et pour un cinquième des intérêts, ainsi que d'autres recettes. Si l'on fait abstraction des prestations complémentaires, au moins la moitié des recettes provient des cotisations des assurés et des employeurs dans toutes les branches des assurances. On voit donc clairement que **le financement dépend dans une large mesure de cotisations liées au salaire**, même si l'on tient compte du fait que l'assurance-maladie est financée par des cotisations uniformes. Les contributions des pouvoirs publics jouent un rôle particulièrement important pour les prestations complémentaires (entièrement financées par les pouvoirs publics) et pour l'AI; leur rôle est moindre concernant l'AVS et l'assurance-maladie. La part des intérêts dans le financement est à l'évidence déterminée par le mode de financement: pour la prévoyance professionnelle, qui est financée selon un système de capitalisation, les intérêts représentaient déjà 41% du financement en 1992. Pour l'assurance-accidents, dont les rentes s'appuient sur un système de **répartition des capitaux de couverture**, la part des intérêts dans le financement atteint 23%. Pour toutes les autres branches d'assurances, les recettes provenant des intérêts sont dues au rendement des réserves de fluctuation.

---

<sup>93</sup> Cf. à ce sujet les considérations sur la prévoyance professionnelle (chiffre 2.4) et sur l'assurance-maladie (chiffre 2.7).

**Tableau 3.1/1: Montant total des recettes des assurances sociales en 1992 (prix courants)**

En millions de francs	AVS	AI	PC	PP <sup>94</sup>	AM	AA	AMi	APG	AC	AF	Tot <sup>95</sup>
<b>Total</b>	23'160	5'262	1'894	42'000	14'896	4'687	-262	1'210	804	3'584	97'526
Cotisations des assurés et des employeurs	18'005	2'590	-	24'700	12'395	3'625	-	1'077	726	3'296	66'180
Contributions des pouvoirs publics	4'241	2'625	1'894	-	1'994	-	262	-	-	116	11'133
- dont la Confédération	3'605	1'969	433	-	1'292	-	262	-	-	77	7'638
- dont cantons et communes	636	656	1'461	-	702	-	-	-	-	39	3'495
Intérêts et autres recettes	914	46	-	17'300	507	1'062	-	133	78	172	20'213
<b>Structure des recettes (en %)</b>											
Cotisations des assurés et des employeurs	77,7	49,2	-	58,8	83,2	77,3	-	89,0	90,3	92,0	67,9
Contributions des pouvoirs publics	18,3	49,9	100	-	13,4	-	100	-	-	3,2	11,3
Intérêts et autres recettes	3,9	0,9	-	41,2	3,4	22,7	-	11,0	9,7	4,8	20,8

Source: Annuaire statistique de la Suisse 1995, T. 13.1, p. 277, avec des compléments

De 1983 à 1992, l'ensemble des recettes nominales des assurances sociales est passé de 45,0 à 97,5 milliards de francs, ce qui représente un taux de croissance annuelle moyen de 9,0%. Durant la même période, le produit intérieur brut a augmenté en moyenne de 5,8% par année, toujours en termes nominaux. Les diverses sources de financement ont contribué à l'augmentation de l'ensemble des recettes dans des proportions variables: ainsi, les recettes provenant des intérêts ont augmenté en moyenne de 14% par année, soit nettement plus que l'ensemble des recettes. Cette augmentation est due en premier lieu à l'évolution qu'a connue la prévoyance professionnelle: la part obligatoire a été introduite en 1984 (LPP) et l'augmentation constante du capital de couverture entraîne une hausse du revenu des intérêts. Les cotisations des assurés et des employeurs ont par contre connu une augmentation légèrement inférieure à la moyenne. Quant aux contributions des pouvoirs publics, si celles des cantons et des communes ont suivi une évolution comparable à l'évolution des recettes globales (en moyenne 8,9% par an), la part de la Confédération a en revanche augmenté à un rythme nettement moins soutenu (en moyenne 6,8% par an). Durant la période en question, la répartition des charges entre les différentes sources de financement s'est par conséquent modifiée: les cotisations des assurés et des employeurs sont passées de 73 à 68%, les contributions des pouvoirs publics de 13 à 11%, tandis que la part des intérêts et des autres recettes est remontée de 14 à 21% (voir tableau 3.1/2).

<sup>94</sup> En particulier sans les prestations de libre passage ni les versements des assurés ni leurs crédits. Pour ce qui est des écarts par rapport aux données fournies par la statistique des caisses de pension, cf. OFAS (1994, Zahlerspiegel, 46ss)

<sup>95</sup> Total consolidé. Les recettes globales ont été apurées de 233 millions de francs des contributions de l'AC à l'AVS. La somme non apurée de 97 759 millions de francs comprendrait deux fois les contributions AVS à charge de l'AC. Il en est de même pour la somme non apurée de 66 413 francs des cotisations des assurés et des employeurs.

**Tableau 3.1/2: Montant total des recettes pendant les années 1983-1992 et part des sources de financement (prix courants)**

Année	En millions de francs						Structure des recettes (en %)		
	Cotisa. assurés et employeurs	Contributions des pouvoirs publics					Cotisa. assurés et employeurs	Contrib. des pou- voirs pu- blics	Intérêts et autres recettes
		Total	dont la Confé- dération	dont les cantons et les commu- nes	Intérêts et autres recettes	Total			
1983	32'751	5'890	4'268	1'622	6'383	45'024	72,7	13,1	14,2
1984	34'166	6'535	4'727	1'808	6'814	47'515	71,9	13,8	14,3
1985	36'667	6'745	4'798	1'947	7'358	50'770	72,2	13,3	14,5
1986	...	...	...	...	...	...	...	...	...
1987	45'446	7'645	5'275	2'370	8'189	61'279	74,2	12,4	13,4
1988	49'962	8'112	5'566	2'546	9'147	67'221	74,3	12,1	13,6
1989	55'480	8'407	5'710	2'697	10'243	74'129	74,8	11,4	13,8
1990	58'611	9'443	6'618	2'825	12'226	80'280	73,0	11,8	15,2
1991	62'745	10'182	7'034	3'148	13'464	86'391	72,6	11,8	15,6
1992	66'180	11'133	7'638	3'495	20'213	97'526	67,9	11,3	20,8

### **3.2. Répartition des recettes des assurances sociales obligatoires et de l'aide sociale (selon la définition restreinte sans assurance-maternité)**

Jusqu'ici, nos considérations sur la prévoyance professionnelle incluaient tant le domaine obligatoire que les domaines pré- et surobligatoire, puisque les données correspondantes ne sont pas ventilées en conséquence. Il en allait de même de l'assurance-maladie et des assurances complémentaires. En revanche, les dépenses de l'aide sociale et de l'assurance-maternité ne pouvaient pas être prises en considération. On trouvera ci-après un aperçu des recettes globales des assurances sociales obligatoires et de l'aide sociale pour 1992 (voir tableau 3.2/3).

Si l'on se limite aux assurances sociales obligatoires, les recettes de la prévoyance professionnelle passent de 42 milliards à 13,5 milliards de francs, soit une diminution de deux tiers. Quant aux recettes de l'assurance-maladie, elles tombent à 11 milliards de francs, soit une réduction d'un quart environ. En revanche, contrairement aux calculs précédents, il a également été tenu compte ici des recettes et des dépenses de l'aide sociale, qui se montent à 4 milliards de francs. Au total, les recettes des assurances sociales obligatoires et de l'aide sociale s'élèvent ainsi à près de 70 milliards de francs (en 1992).

Le fait que l'on ne tienne compte ici que de la part obligatoire de la prévoyance professionnelle a pour conséquence que la part des revenus du capital dans le financement est nettement plus restreinte. En revanche, la part des recettes financées par l'Etat augmente, en raison de la limitation à l'assurance-maladie de base d'une part, et de la prise en compte de l'aide sociale d'autre part. Les recettes proviennent ainsi pour 72% des cotisations des assurés et des employeurs, pour 21% des contributions des pouvoirs publics et pour 7% des intérêts et du revenu du capital.

**Tableau 3.1.2/3: Montant total des recettes des assurances sociales obligatoires<sup>96</sup> et de l'aide sociale 1992 (prix courants)**

En millions de francs	AVS	AI	PC	PP <sup>97</sup> (LPP)	AM <sup>98</sup> a.base	AA	AMi	APG	AC	AF	Aide soc. <sup>99</sup>	Tot <sup>100</sup>
<b>Total</b>	23'160	5'262	1'894	13'500	11'320	4'687	262	1'210	804	3'584	3'944	69'394
Cotisations. assurés et employeurs	18'005	2'590	–	11'100	8'945	3'625	–	1'077	726	3'296	–	49'131
Contrib. pouvoirs publics	4'241	2'625	1'894	–	1'994	–	262	–	–	116	3'944	15'076
– dont Confédération	3'605	1'969	433	–	1'292	–	262	–	–	77	713	8'351
– dont cant. et communes	636	656	1'461	–	702	–	–	–	–	39	3'231	6'725
Intérêts et autres produits	914	46	–	2'400	382	1'062	–	133	78	172	–	5'187
<b>Structure des recettes (en %)</b>												
Cotisations assurés et employeurs	77,7	49,2	–	82,2	79,0	77,3	–	89,0	90,3	92,0	–	70,8
Contrib. pouvoirs publics	18,3	49,9	100	–	17,6	–	100	–	–	3,2	100	21,7
Intérêts et autres produits	3,9	0,9	–	17,8	3,3	22,7	–	11,0	9,7	4,8	–	7,4

### 3.3. Evolution financière future des assurances sociales obligatoires (selon définition restreinte, sans assurance-maternité ni aide sociale)

Les considérations qui suivent tiennent compte de deux perspectives différentes: du *point de vue actuariel*, il s'agit en premier lieu de savoir pendant combien de temps encore les recettes suffiront à couvrir les dépenses, si les dispositions légales qui règlent actuellement le système de financement ne sont pas modifiées. Si les dépenses dépassent les recettes, un défaut de financement apparaîtra. En revanche, du *point de vue économique*, ce sont les besoins financiers supplémentaires futurs qui sont importants. Il ne s'agit donc pas tant de savoir si le système actuel de financement suffira à couvrir les dépenses futures, mais de se demander quelles seront les dépenses supplémentaires qu'il faudra financer.

Il a par exemple été présumé que le taux de cotisation à l'assurance-chômage<sup>101</sup> et les primes de l'assurance-maladie<sup>102</sup> seraient à l'avenir adaptés aux dépenses. Par définition, il n'y aura donc pas de défaut de financement même en cas d'augmentation des dépenses. Mais sous l'angle économique, il faudra quand même mobiliser les moyens financiers nécessaires. En effet, si le système de financement n'est pas modifié, ce sont surtout les salariés qui seront mis à plus forte contribution pour l'assurance-chômage par le biais d'une augmentation des quote-parts salariales; pour l'assurance-maladie, les ménages privés, qui verront leurs primes augmenter, et pour l'aide sociale, les pouvoirs publics, c'est-à-dire en fin de compte les ménages et les entreprises, car les impôts seront plus élevés.

<sup>96</sup> Nous comptons aussi l'assurance de base de l'assurance-maladie avec les assurances sociales obligatoires. Certes, cette branche d'assurance n'était pas obligatoire en 1992, pourtant 100 pour cent de la population était pourtant assurée pour les soins. De plus, cette assurance est obligatoire maintenant.

<sup>97</sup> Seulement la part obligatoire de la LPP.

<sup>98</sup> Seulement l'assurance obligatoire des soins, sans l'assurance pour indemnités journalières.

<sup>99</sup> Y compris prestations de besoin servies à des parents. Cf. chiffre 2.11.3.

<sup>100</sup> Total consolidé. Le montant total des recettes a été apuré de 233 millions de francs, soit les cotisations de l'AC à l'AVS. Le montant non apuré de 69 627 millions de francs comprendrait deux fois les cotisations de l'AC à l'AVS.

<sup>101</sup> voir chiffre 2.6.3.

<sup>102</sup> voir chiffre 2.7.4.

Dans ce contexte, l'évolution de la prévoyance professionnelle doit être traitée à part, en raison de son mode de financement particulier. Le système de financement par capitalisation se distingue par le fait que les prestations futures sont financées aujourd'hui, ce qui diminue le revenu disponible actuel. Du point de vue des ménages, il va de soi que le besoin financier porte sur les cotisations (sans les recettes provenant de la fortune) et non pas sur les prestations. De même, le produit des intérêts nécessaire au financement des prestations n'est pas d'une importance immédiate pour le revenu disponible et il n'en est donc pas tenu compte dans les besoins financiers.

Par ailleurs, le développement qui suit ne tient compte ni de l'assurance-maternité ni de l'aide sociale. La première est traitée à part parce qu'il s'agit d'une branche qui n'a pas encore été introduite. Pour la seconde, nous ne disposons que d'estimations approximatives sur les coûts, qui sont entachées de nombreuses incertitudes<sup>103</sup>. Cela étant, il importe de souligner qu'à la lumière des expériences passées, on doit s'attendre à une évolution extrêmement dynamique dans ce secteur: les dépenses pour l'aide sociale grèveront certainement encore plus lourdement le budget des cantons et des communes.

### 3.3.1. Evolution du défaut de financement

Si l'on considère l'étendue actuelle des prestations des assurances sociales obligatoires ainsi que le scénario de référence et que l'on applique le mode de financement en vigueur aujourd'hui, on obtient le tableau suivant: les dépenses des assurances sociales (prévoyance professionnelle et assurance-accidents: cotisations des assurés) passeraient, en termes réels, de 73 milliards de francs en 1995 à environ 103 milliards en 2010, et à environ 125 milliards en 2025. Ce qui correspondrait à une augmentation de 40% pour la période allant de 1995 à 2010, et de 21% entre 2010 et 2025. Les recettes passeraient de 72 milliards de francs en 1995 à 98 milliards en 2010, pour atteindre 112 milliards en 2025, soit une augmentation de 36% entre 1995 et 2010, et de 14% entre 2010 et 2025. Le défaut de financement de 1,3 milliard de francs en 1995 est dû essentiellement au fait que pour l'AVS, le produit des intérêts du fonds AVS n'a pas été pris en considération<sup>104</sup>. Le défaut de financement des années 2010 et 2025, estimé respectivement à 5 milliards et 13 milliards de francs, se fonde sur l'hypothèse que les dispositions légales qui règlent aujourd'hui le mode de financement ne seraient pas modifiées, et notamment que les taux de cotisations à l'AVS et à l'AI ne seraient pas augmentés, mais qu'en revanche, le pourcentage de la TVA en faveur de l'AVS serait relevé d'un point (art. 41<sup>ter</sup>, al. 3<sup>bis</sup> cst.). Inversement, il a été présumé pour les calculs concernant les prestations complémentaires, l'assurance-chômage, l'assurance-maladie, l'assurance-accidents et les allocations familiales, que les recettes, c'est-à-dire les cotisations, liées ou non liées au salaire, ainsi que les contributions des pouvoirs publics seraient adaptées de façon à couvrir les dépenses. En outre, la part de l'AVS et de l'AI financée par l'Etat a été maintenue constante, ce qui équivaut à une augmentation, que ce soit en montants absolus ou par rapport à la somme des revenus AVS ou à la TVA (cf. tableau 3.3.1/1).

<sup>103</sup> voir chiffre 2.12.3.

<sup>104</sup> Pour explication, cf. chiffre 2.1.3.

**Tableau 3.3.1/1: Evolution des dépenses des assurances sociales obligatoires de 1995 à 2025 selon le scénario de référence (prix 1995; sans assurance-maternité ni aide sociale)**

	1995 en millions de francs	2010 en millions de francs	2025 en millions de francs	Variation 1995-2010 en %	Variation 2010-2025 en %
Dépenses	73'325	102'891	125'039	40.3	21.5
Recettes*	72'050	97'961	111'774	36.0	14.1
Défaut de financement	1'275	4'930	13'266	—	—
Revenus AVS	224'475	271'610	293'488	21.0	8.1

\*Prévoyance professionnelle et assurance-accidents: contributions sans produit de la fortune

Les scénarios alternatifs donnent le tableau suivant: l'évolution serait nettement plus positive selon le scénario "croissance supérieure". Durant la période 1995-2010, les dépenses augmenteraient de 3,3, et les recettes de 4,6 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence. Entre 2010 et 2025, l'augmentation des dépenses dépasserait de 7,7, et la croissance des recettes de 7,2 points celle du scénario de référence. Dans l'ensemble, il en résulterait un défaut de financement moins élevé de 0,9 milliard de francs en 2010 et de 1,1 milliard de francs en 2025 que selon le scénario de référence. A l'inverse, le scénario "croissance inférieure" présente un tableau plus sombre: entre 1995 et 2010, les dépenses augmenteraient de 3,6 points de pourcentage de plus que dans le scénario de référence, alors que les recettes ne seraient que de 1,8 point plus élevées. De 2010 à 2025, l'évolution des recettes serait inférieure de 3,6 points à celle du scénario de référence, celle des dépenses de 4,9 points. Le défaut de financement serait ainsi plus élevé de 0,9 milliard de francs en 2010, et de 1,1 milliard de franc en 2025 que dans le scénario de référence. Quant au scénario "davantage d'actifs", il laisse augurer d'une évolution semblable à celle du scénario de référence jusqu'en 2010, après quoi, au cours de la seconde période, l'augmentation des dépenses accuserait 2,5 points de plus que dans le scénario de référence, celle des recettes 3,9 points. En 2025, le défaut de financement serait alors inférieur de 0,9 milliard de francs à celui du scénario de référence. D'un autre côté, dans le scénario "moins d'actifs", les recettes augmentent beaucoup moins que les dépenses par rapport au scénario de référence. Il en résulterait un défaut de financement de 1,3 milliard de francs en 2010, et de 0,8 milliard de francs en 2025 supérieur à celui du scénario de référence.

### 3.3.2. Evolution des besoins supplémentaires absolus

Pour le calcul du défaut de financement, on a supposé que les recettes évolueraient dans la limite des dispositions légales en vigueur. Cela signifie notamment que dans le domaine des prestations complémentaires, de l'assurance-chômage, de l'assurance-maladie, de l'assurance-accident et des allocations familiales, il a été admis qu'à l'avenir les recettes correspondraient aux dépenses. Ce qui implique des charges financières supplémentaires qui dépassent le cadre du défaut de financement. Le besoin de financement correspond aux ressources qu'il convient de mobiliser pour financer les dépenses. Son montant correspond aux dépenses. Mais il pourrait aussi être exprimé comme étant la somme des recettes et du défaut de financement (cf.

tableau 3.3.2/1). Le besoin supplémentaire correspond aux différences que présente le besoin de financement à différentes époques.

Selon le *scénario de référence*, et en admettant que le système de financement actuel soit maintenu, il faudrait réunir en 2010 environ 8,4 milliards de francs supplémentaires au moyen des cotisations liées au salaire, et 7,7 milliards de francs au moyen de cotisations individuelles non liées au salaire. Les coûts supplémentaires se monteraient à 5,3 milliards de francs pour la Confédération, et à 2,6 milliards pour les cantons (et les communes). La contribution fédérale de 5,3 milliards n'inclut pas les recettes résultant d'un point supplémentaire de TVA, pour lequel la base constitutionnelle existe déjà. Il subsisterait alors un défaut de financement de 3,7 milliards de francs qu'il faudrait financer en plus. Au total, les dépenses supplémentaires totaliseraient 29,6 milliards de francs en 2010.

Entre 2010 et 2025, les besoins financiers supplémentaires continueraient à augmenter: par rapport à 2010, il faudrait réunir 4,2 milliards de francs supplémentaires au moyen de cotisations liées au salaire et 3,9 milliards de francs au moyen de cotisations individuelles en 2025. La Confédération devrait débourser 3,8 milliards supplémentaires, les cantons 1,8 milliard. Alors que les recettes provenant du nouveau point de TVA n'augmenteraient plus que modérément, le défaut de financement croîtrait encore de 8,3 milliards de francs. Au total, il faudrait donc s'attendre en 2025, par rapport à 2010, à un besoin financier supplémentaire de 22,1 milliards de francs. En 2025, les besoins financiers supplémentaires absous totaliseraient ainsi 51,7 milliards de francs par rapport à 1995:

**Tableau 3.3.2/1: Assurances sociales obligatoires: besoins absolus de financement et besoins supplémentaires jusqu'en 2025 (prix 1995) selon le scénario de référence**

<b>En millions de francs</b>	<b>Dépenses</b>			<b>Besoins supplémentaires</b>		
	<b>1995</b>	<b>2010</b>	<b>2025</b>	<b>2010</b> par rapport à 1995	<b>2025</b> par rapport à 2010	<b>2025</b> par rapport à 1995
<b>Contributions</b>						
- en pour-cent de salaire	48 169	56 532	60 685	8 364	4 152	12 516
- contribution par tête	10 774	18 438	22 382	7 664	3 944	11 608
<b>Confédération</b>	<b>9 125</b>	<b>14 377</b>	<b>18 148</b>	<b>5 252</b>	<b>3 771</b>	<b>9 023</b>
<b>Cantons</b>	<b>3 983</b>	<b>6 535</b>	<b>8 313</b>	<b>2 553</b>	<b>1 778</b>	<b>4 330</b>
<b>TVA</b>		2 078	2 246	2 078	168	2 246
<b>Défaut de financement</b>	<b>1 275</b>	<b>4 930</b>	<b>13 266</b>	<b>3 655</b>	<b>8 336</b>	<b>11 991</b>
<b>Total</b>	<b>73 325</b>	<b>102 891</b>	<b>125 039</b>	<b>29 565</b>	<b>22 149</b>	<b>51 714</b>

### **3.3.3. Evolution des besoins supplémentaires relatifs**

Les besoins supplémentaires absous ne représentent une indication intéressante que lorsqu'ils sont comparés à d'autres paramètres économiques. Les scénarios utilisés ici tablent sur une

croissance économique plus ou moins forte<sup>105</sup>. Comme nous présumons simultanément que la quote-part salariale et la quote-part fiscale restent constantes, la masse salariale et le produit de l'impôt évoluent dans les mêmes proportions. Un point d'AVS ou de TVA représente en 2010 une somme plus importante qu'en 1995, même si les prix restent constants. C'est la raison pour laquelle les charges ont été calculées en pour-cent de la somme des revenus AVS, ou en points de TVA. De plus, les montants en francs pour les années étudiées ont été divisés par la somme des revenus AVS ou par les recettes provenant de la TVA pour ces mêmes années. Les besoins supplémentaires ont donc été exprimés en tant que différence entre les pour-cent de salaire et de TVA calculés de cette manière. Il faut clairement rappeler ici qu'il ne s'agit pas tant de défendre l'idée selon laquelle toutes les dépenses doivent être financées par les pour-cent du salaire ou de la TVA que d'illustrer les dépenses par rapport à ces données économiques.

Mesuré en pour-cent des revenus AVS, le besoin de financement s'élève à 32,7 en 1995 pour les branches obligatoires des assurances sociales. Selon le scénario de référence, ce besoin atteindrait 37,9 pour cent des revenus AVS en 2010, et 42,6 en 2025. Le besoin supplémentaire augmenterait ainsi de 5,2 entre 1995 et 2010, et de 4,7 pour cent supplémentaires des revenus AVS entre 2010 et 2025, ou de 6,8 pour cent de TVA pendant la première période, et de 6,1 supplémentaires pendant la seconde. Il faudrait donc s'attendre jusqu'en 2025 à un besoin supplémentaire total de 9,9 pour cent des revenus AVS, ou de 12,9 pour cent de TVA. La part des pour-cent des revenus AVS dans le défaut de financement est de 3,9 (1,2 entre 1995 et 2010 et 2,7 entre 2010 et 2025).

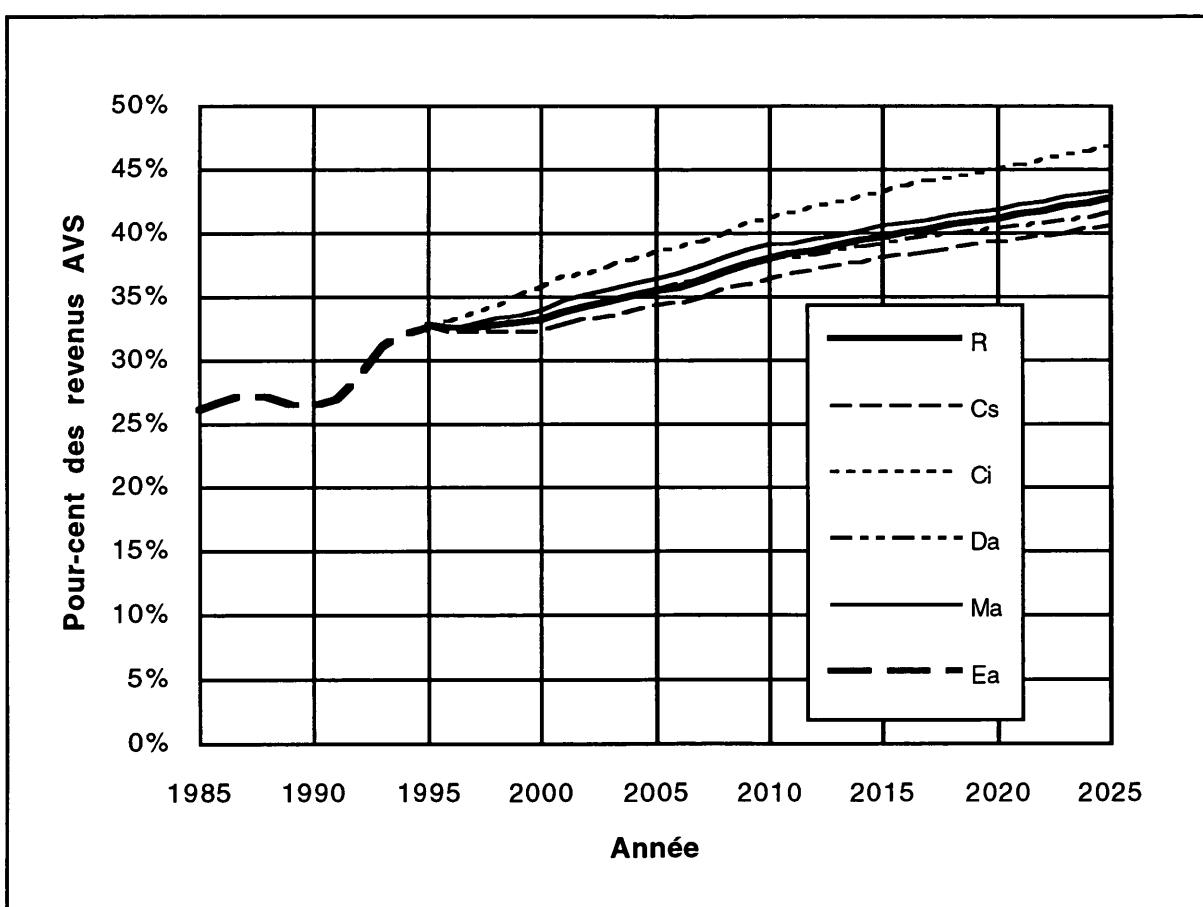
**Tableau 3.3.3/2: Assurances sociales obligatoires: besoins supplémentaires relatifs en 2025 (exprimés en pour-cent des revenus AVS et en pour-cent de TVA) selon le scénario de référence**

<b>En pour-cent des revenus AVS</b>	<b>Besoins de financement</b>			<b>Besoins supplémentaires</b>		
	<b>1995</b>	<b>2010</b>	<b>2025</b>	<b>2010 par rapport à 1995</b>	<b>2025 par rapport à 2010</b>	<b>2025 par rapport à 1995</b>
Contributions						
– en pour-cent de salaire	21.5	20.8	20.7	-0.6	-0.1	-0.8
– contribution par tête	4.8	6.8	7.6	2.0	0.8	2.8
Confédération	4.1	5.3	6.2	1.2	0.9	2.1
Cantons	1.8	2.4	2.8	0.6	0.4	1.1
TVA		0.8	0.8	0.8	0.0	0.8
Défaut de financement	0.6	1.8	4.5	1.2	2.7	3.9
<b>Total</b>	<b>32.7</b>	<b>37.9</b>	<b>42.6</b>	<b>5.2</b>	<b>4.7</b>	<b>9.9</b>
<b>En pour-cent de TVA</b>	<b>1995</b>	<b>2010</b>	<b>2025</b>	<b>2010 par rapport à 1995</b>	<b>2025 par rapport à 2010</b>	<b>2025 par rapport à 1995</b>
Contributions						
– en pour-cent de salaire	27.9	27.1	26.9	-0.8	-0.2	-1.0
– contribution par tête	6.2	8.8	9.9	2.6	1.1	3.7
Confédération	5.3	6.9	8.0	1.6	1.2	2.8
Cantons	2.3	3.1	3.7	0.8	0.6	1.4
TVA		1.0	1.0	1.0	0.0	1.0
Défaut de financement	0.7	2.4	5.9	1.6	3.5	5.1
<b>Total</b>	<b>42.5</b>	<b>49.2</b>	<b>55.4</b>	<b>6.8</b>	<b>6.1</b>	<b>12.9</b>

<sup>105</sup> Cf. chiffre 1.2

L'évolution de ces dix dernières années a également été prise en considération pour l'estimation de ce besoin supplémentaire (voir graphique 3.3.3/a). Se limiter à cette période présente l'avantage que depuis 1985, l'ensemble des différentes branches d'assurances sociales sont devenues obligatoires<sup>106</sup>. Il apparaît clairement que l'évolution économique antérieure a eu une influence déterminante: le développement économique positif de la fin des années 80 a engendré une légère diminution de la charge globale, calculée en pour-cent des revenus AVS. Mais les difficultés économiques du début des années 90 ont provoqué une forte augmentation de celle-ci, qui a par la suite à nouveau fléchi bien qu'il n'y ait eu encore aucun signe manifeste d'une reprise économique. Selon le scénario de référence, la charge continuera d'augmenter au cours des prochaines décennies.

**Graphique 3.3/a: Evolution antérieure de l'ensemble des charges occasionnées par les assurances sociales et évolution selon différents scénarios<sup>107</sup> (exprimée en pour-cent des revenus AVS)**



Parmi les **scénarios alternatifs**, les scénarios "croissance supérieure" et "davantage d'actifs" entraînent des besoins financiers supplémentaires moins élevés que ceux du scénario de référence pour l'année correspondante. Selon le scénario "croissance supérieure", le taux du pour-cent des revenus serait moins élevé, de 1,4% en 2010 et de 2,0% en 2025. Dans le scénario "davantage d'actifs", les besoins supplémentaires relatifs resteraient à peu près

<sup>106</sup> A l'exception de l'assurance-maladie. La quasi-totalité de la population était cependant assurée. Le pourcentage d'assurés est passé de 89% en 1985 à 99,9% en 1995.

<sup>107</sup> Scénarios / hypothèses: R = scénario de référence; Cs = croissance supérieure; Ci = croissance inférieure; Da = davantage d'actifs; Ma = moins d'actifs

scénario "davantage d'actifs", les besoins supplémentaires relatifs resteraient à peu près inchangés en 2010, mais ils seraient ensuite inférieurs de 1,1% en 2025. A l'inverse, les scénarios "croissance inférieure" et "moins d'actifs" prévoient une augmentation des besoins financiers supplémentaires. Suivant le scénario "croissance inférieure", ils seraient de 3,4% en 2010 et de 4,3% en 2025 plus élevés que ceux prévus par le scénario de référence. Selon le scénario "moins d'actifs", les besoins supplémentaires relatifs seraient respectivement de 1,3% et de 0,8% plus élevés pour les années correspondantes.

### **3.3.4. Evolution financière future des assurances sociales obligatoires, compte tenu de l'assurance-maternité**

Dans les commentaires qui précédent, nous n'avons pas tenu compte de l'assurance-maternité étant donné que cette branche n'a pas encore été introduite. D'une manière générale, on peut noter que sa prise en compte ne modifie les ordres de grandeur indiqués jusqu'ici que d'une manière insignifiante. En 1995, ses dépenses n'ont représenté que 9% des dépenses totales des assurances sociales. Cette part diminuerait à l'avenir étant donné que les dépenses dans le domaine de l'assurance-maternité augmentent moins fortement, en montants absolus, que les dépenses générales des assurances sociales.

Il faut distinguer deux effets lorsque l'on inclut l'assurance-maternité: d'abord, lors de son entrée en vigueur, il y aurait, par rapport à 1995, des *besoins supplémentaires uniques* d'un montant de 680 millions de francs, c'est-à-dire d'environ 3 pour mille des revenus AVS. Cette augmentation unique de la charge est due à l'extension des prestations qui serait liée à l'introduction de l'assurance-maternité. Cela mis à part, l'évolution future des coûts, telle qu'elle ressort des hypothèses correspondantes dans les scénarios, est elle aussi importante. Le *défaut de financement* ne sera pas modifié par l'introduction de l'assurance-maternité, car il a été admis que les cotisations liées au salaire ainsi que les contributions de la Confédération seraient adaptées de manière à couvrir les dépenses. Les *besoins supplémentaires absous* qui viendraient s'ajouter aux besoins supplémentaires uniques mentionnés plus haut se monteraient par conséquent à 64 millions de francs en 2010 par rapport à 1995, et à 60 millions supplémentaires en 2025 par rapport à 2010 selon le scénario de référence. En 2025, les dépenses seraient donc supérieures de 124 millions de francs à celles de 1995. Ces besoins supplémentaires s'additionneraient<sup>108</sup> aux besoins supplémentaires absous que nous avons démontrés pour les autres branches des assurances sociales. Il n'y aura cependant pas de *besoins supplémentaires relatifs* dans l'assurance-maternité pendant toute cette période. En d'autres termes, les dépenses demeurent constantes au niveau d'environ 0,3 pour cent des revenus AVS, ou de 0,4 pour cent de TVA.

### **3.3.5. L'importance des besoins supplémentaires relatifs pour les pouvoir publics**

Les besoins supplémentaires relatifs, de 5,2 pour cent des revenus AVS d'ici à l'an 2010 et de 4,7 pour cent supplémentaires d'ici 2025 (scénario de référence), devraient, dans tous les cas de

---

<sup>108</sup> Voir tableau 3.3.2

figure, être financés par les budgets privés et publics ainsi que par les entreprises, soit par des cotisations liées ou non au salaire, soit par des impôts directs ou indirects. Ces divers modes de financement se distinguent les uns des autres par leur effet de répartition ainsi que par leurs incidences économiques, car il grèvent le budget des ménages différemment selon les revenus de ces derniers. Si le système actuel de prestations est maintenu, il s'agit donc surtout de répartir de façon optimale le besoin de financement total entre les différentes sources de financement.

Il faut s'attendre à une augmentation annuelle des besoins relatifs de la Confédération. Ces dépenses supplémentaires devront être couvertes soit en renonçant à d'autres dépenses (les coûts de la Confédération pour les assurances sociales obligatoires mobiliseraient 36,5% - contre 23% actuellement - de l'ensemble des recettes<sup>109</sup> en 2025), soit en augmentant les impôts. Dans la seconde hypothèse, la Confédération devrait prélever, en sus du pour cent de TVA déjà pris en compte en raison des problèmes démographiques que rencontre l'AVS, 1,6 pour cent de TVA supplémentaire d'ici l'an 2010, et encore 1,2 pour cent de TVA d'ici 2025, uniquement pour couvrir ses contributions aux œuvres sociales.

Pour les cantons, les dépenses supplémentaires seraient moindres, mais elles provoqueraient également la compression d'autres dépenses cantonales ou des hausses d'impôts correspondantes. Exprimées en valeur correspondant au pour-cent de TVA, ces hausses fiscales se monteraient à 0,8 et 0,6 points de pourcentage (pour les périodes allant de 1995 à 2010 et de 2010 à 2025). A cela s'ajouteraient, pour les cantons et les communes, les charges supplémentaires liées à l'aide sociale et qui n'ont pas été quantifiées.

Si l'on veut répondre à la question de savoir comment combler le défaut de financement qui se profile, il ne faut pas oublier que, pour des motifs d'ordre politique, de **nouvelles répartitions** ne sont possibles que dans une mesure limitée: des prélèvements supplémentaires en pour-cent du salaire devraient poser problème à l'avenir. Il en va de même des cotisations non liées au salaire et des primes d'assurance-maladie. Sans mesures compensatoires, les pouvoirs publics risquent de devoir prendre à leur charge non seulement les besoins supplémentaires, dans la mesure prévue par le système de financement actuel, mais aussi une part non négligeable du défaut de financement qui se dessine. D'ici l'an 2010, les pouvoirs publics se verraien ainsi confrontés à des charges supplémentaires relatives d'un montant qui atteindrait jusqu'à 4,0 pour cent de TVA, et 5,3 pour cent supplémentaires d'ici l'an 2025<sup>110</sup>, les charges supplémentaires éventuelles de l'aide sociale (cf. chiffre 2.12.3) ainsi que l'augmentation des subventions aux primes d'assurance-maladie n'étant pas prises en compte dans ces calculs. Ces chiffres montrent très clairement que les problèmes de financement que connaissent les branches obligatoires des assurances sociales ont un rapport très étroit avec la politique financière des budgets publics. A la question de la couverture du défaut de financement des œuvres sociales s'ajoute celle de la redéfinition du financement des contributions publiques. Déjà surchargés de manière chronique, les budgets de la Confédération et des cantons ne sont pas en mesure, sans ressources supplémentaires, de financer la charge en forte augmentation que constituent leurs contributions.

En ce qui concerne la **charge supplémentaire incombant aux pouvoirs publics**, il convient de relever que la part des dépenses totales de la Confédération, des cantons et des communes en faveur de la prévoyance sociale a augmenté de manière constante au cours des 25 dernières années, passant de 12% en 1970 à 20% en 1993 (cf. tableau 3.3.5/1 et annexe A9).

<sup>109</sup> En admettant que les recettes de la Confédération augmentent proportionnellement à la croissance supposée du PIB (1,3% de 1995 à 2010 et 0,5% de 2010 à 2025).

<sup>110</sup> Si l'on part de l'idée que les pouvoirs publics devraient prendre à leur charge les besoins supplémentaires de la Confédération et des cantons ainsi que tout le défaut de financement (cf. tableau 3.3.3/2: 1,6 (Confédération) et 0,8 (cantons) et 1,6 (défaut de financement) pour cent de TVA (2010)).

**Tableau 3.3.5/1: Dépenses de la Confédération, des cantons et des communes pour la prévoyance sociale (sans construction de logements) à prix courants**

	Dépenses				Taux d'augmentation (1)
	1970	1980	1990	1993	
Total des dépenses des pouvoirs publics (en millions de francs)	20'285	47'524	86'614	110'244	7.6%
dont la prévoyance sociale					
- en millions de francs	2'416	6'464	13'107	21'343	9.9%
- en francs par tête	385	1'015	1'906	3'054	9.4%
- en pour-cent du montant total des dépenses	11.9%	13.6%	15.1%	19.4%	

Source: OFS (1973, 1996: Finances publiques)

(1) Taux d'augmentation moyen pendant les années 1970-1993

Dans le passé, l'évolution des coûts était à mettre au compte de différents facteurs. Diverses *améliorations des prestations* ont été réalisées durant la période considérée. Les coûts ont augmenté aussi en raison du *nombre croissant de bénéficiaires de prestations*. Enfin, les *rentes ont été adaptées à l'évolution économique* (indice mixte de l'AVS et de l'AI). Depuis le début des années 90, l'augmentation s'est sensiblement renforcée à la suite de *l'aggravation très marquée du chômage*. Les conséquences de cette situation ne se limitent pas à la charge directement visible qu'elle entraîne pour la Confédération et les cantons, charge résultant des prêts accordés à l'assurance-chômage, mais elles se traduisent également par des contributions plus importantes à l'assurance-invalidité, ainsi que par une augmentation des prestations de l'aide sociale. A l'avenir, c'est le *vieillissement démographique* qui sera responsable de l'évolution des coûts dans des proportions toujours croissantes.

Dans le contexte d'une charge financière toujours plus importante pour les pouvoirs publics, l'affectation des dépenses de la Confédération et des cantons au financement intégral de certaines branches des assurances sociales (assurance militaire, allocations familiales dans l'agriculture, prêts à l'assurance-chômage), ou le mécanisme des subventions en pour-cent des dépenses annuelles (AVS, AI, PP et, depuis 1996, AC) pose un problème particulier. A une époque où l'évolution des recettes de la Confédération et des cantons ne peut soutenir le rythme de l'augmentation des contributions liées, cette affectation des dépenses contribue à réduire la marge de manœuvre en matière de politique financière.

### 3.4. Influence des scénarios sur chaque branche d'assurance

Jusqu'à présent, nous avons considéré l'évolution de l'ensemble du besoin de financement. Dans ce qui suit, nous mettons l'accent sur le besoin de financement futur des différentes branches d'assurances. Il s'agira notamment de déterminer pour quelles assurances sociales des besoins supplémentaires vont se dessiner en fonction des scénarios envisagés. Pour ce faire, nous examinerons tout d'abord les besoins supplémentaires relatifs qui résulteraient du scénario de référence en 2010 et en 2025. Seront ensuite présentées les différences qui découleraient de la réalisation des différents scénarios.

### **3.4.1. Les besoins financiers supplémentaires selon le scénario de référence**

Selon le scénario de référence, ce sont principalement l'assurance-maladie, l'AVS et l'AI qui auraient des besoins supplémentaires relatifs mesurés par rapport à la somme des revenus AVS, tandis que les besoins relatifs pour l'assurance-chômage diminuerait (cf. graphique 3.4.1/a). Dans l'*assurance-maladie*, c'est avant tout l'évolution supplémentaire des coûts résultant de l'augmentation des demandes de prestations qui entraîne ces besoins supplémentaires. Nous partons du principe que les mesures introduites par la LAMal et la politique du Conseil fédéral produiront leur plein effet au plus tard d'ici l'an 2010. C'est la raison pour laquelle ce facteur n'a plus été retenu après cette date; les besoins supplémentaires pour la seconde période considérée sont donc nettement moins élevés<sup>111</sup>. Concernant l'AVS, l'évolution démographique laisse prévoir une augmentation du nombre de bénéficiaires, en particulier après 2010<sup>112</sup>, tandis que pour l'*assurance-invalidité*, il a été présumé, en fonction des expériences passées, qu'il y aurait une augmentation supplémentaire des coûts d'ici 2010. Nous considérons également dans ce domaine que la 4e révision de l'AI, ainsi que d'autres mesures, permettront au Conseil fédéral de freiner cette croissance supplémentaire. C'est pourquoi entre 2010 et 2025, seule l'influence de l'évolution démographique a été prise en compte, ce qui explique que les besoins supplémentaires seraient alors moindres<sup>113</sup>. Les besoins supplémentaires relatifs pour les *prestations complémentaires* sont directement liés à la charge financière supplémentaire de l'AVS et de l'AI<sup>114</sup>. Dans l'*assurance-chômage*, il faut noter que les cotisations actuelles devraient permettre de réduire le déficit d'ici à l'an 2000 et qu'ensuite, les cotisations seraient adaptées aux dépenses courantes<sup>115</sup>.

---

<sup>111</sup> Cf. chiffre 2.7.4

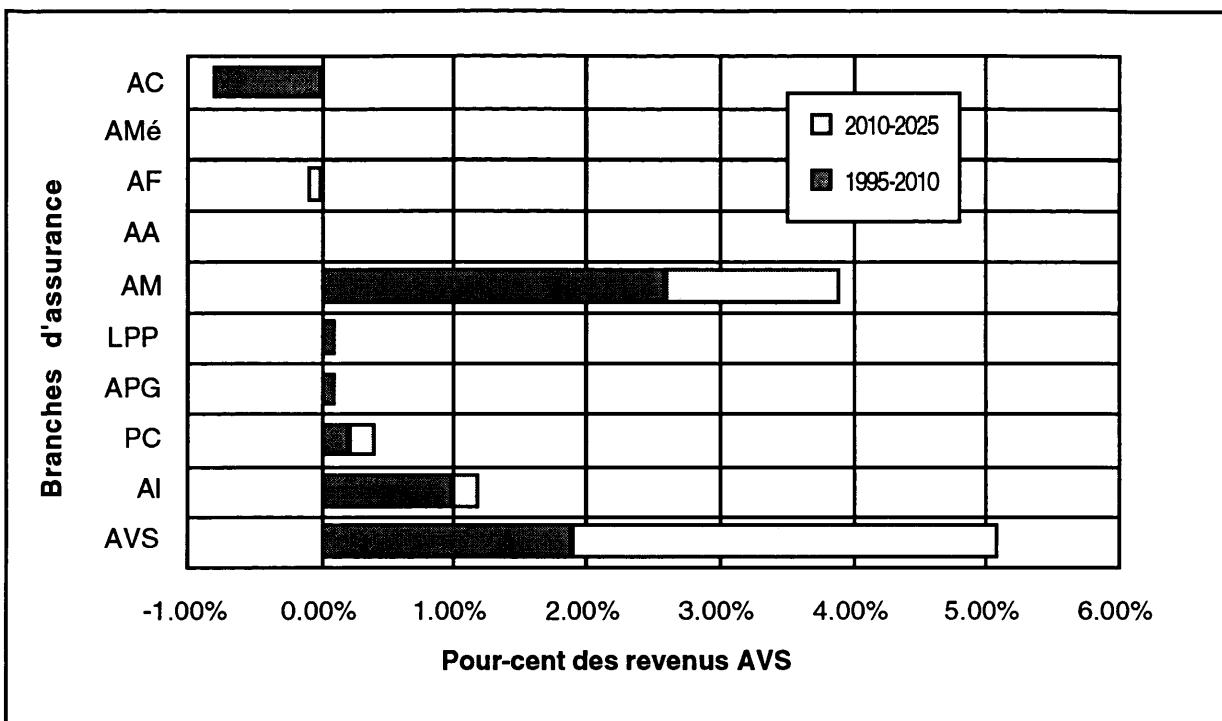
<sup>112</sup> Cf. chiffre 2.1.3

<sup>113</sup> Cf. chiffre 2.2.3

<sup>114</sup> Cf. chiffre 2.3.2

<sup>115</sup> Cf. chiffre 2.6.3

**Graphique 3.4/a: Modification des besoins de financement de 1995 à 2025 selon le scénario de référence (exprimée en pour-cent des revenus AVS)**

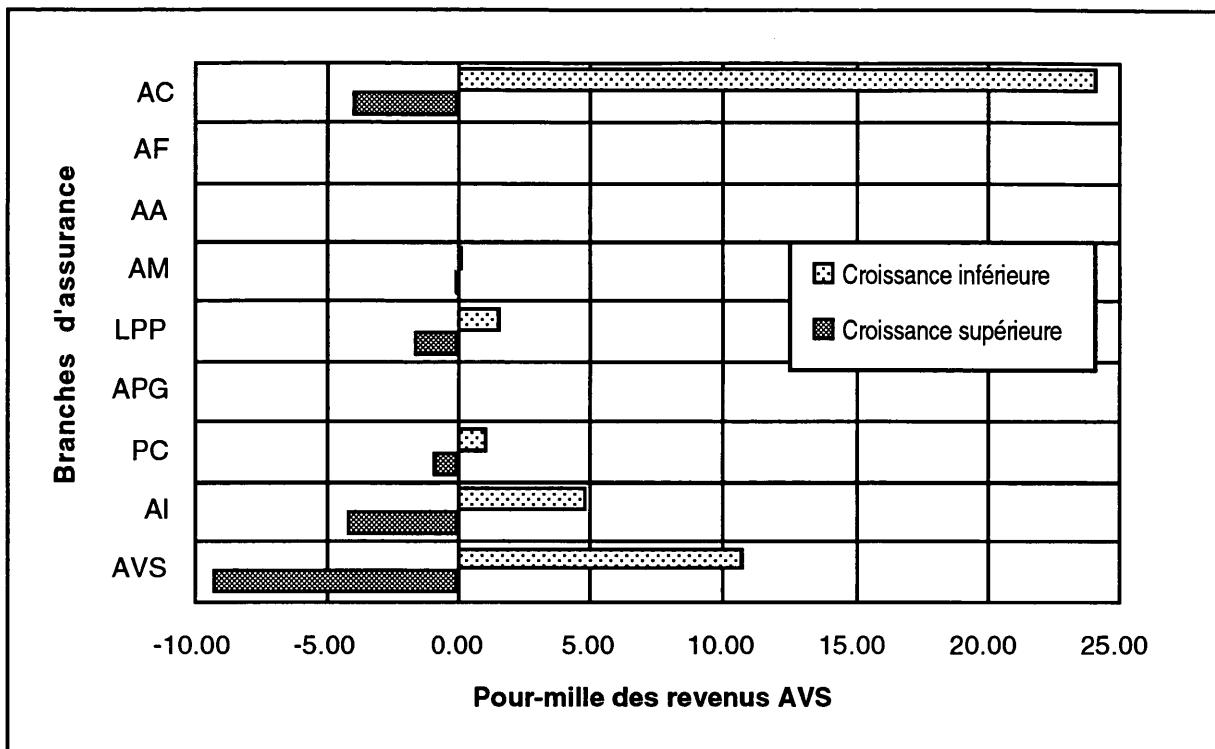


### 3.4.2. L'influence des différents scénarios sur les besoins de financement supplémentaires en 2025

Quels seraient les effets des différents scénarios sur chacune des branches d'assurance? Pour répondre à cette question, nous avons comparé la charge supplémentaire relative qu'impliquerait chaque scénario en 2025 avec celle prévue dans le scénario de référence. Nous examinerons tout d'abord les deux scénarios économiques, puis les scénarios comportant des évolutions différentes de la population active.

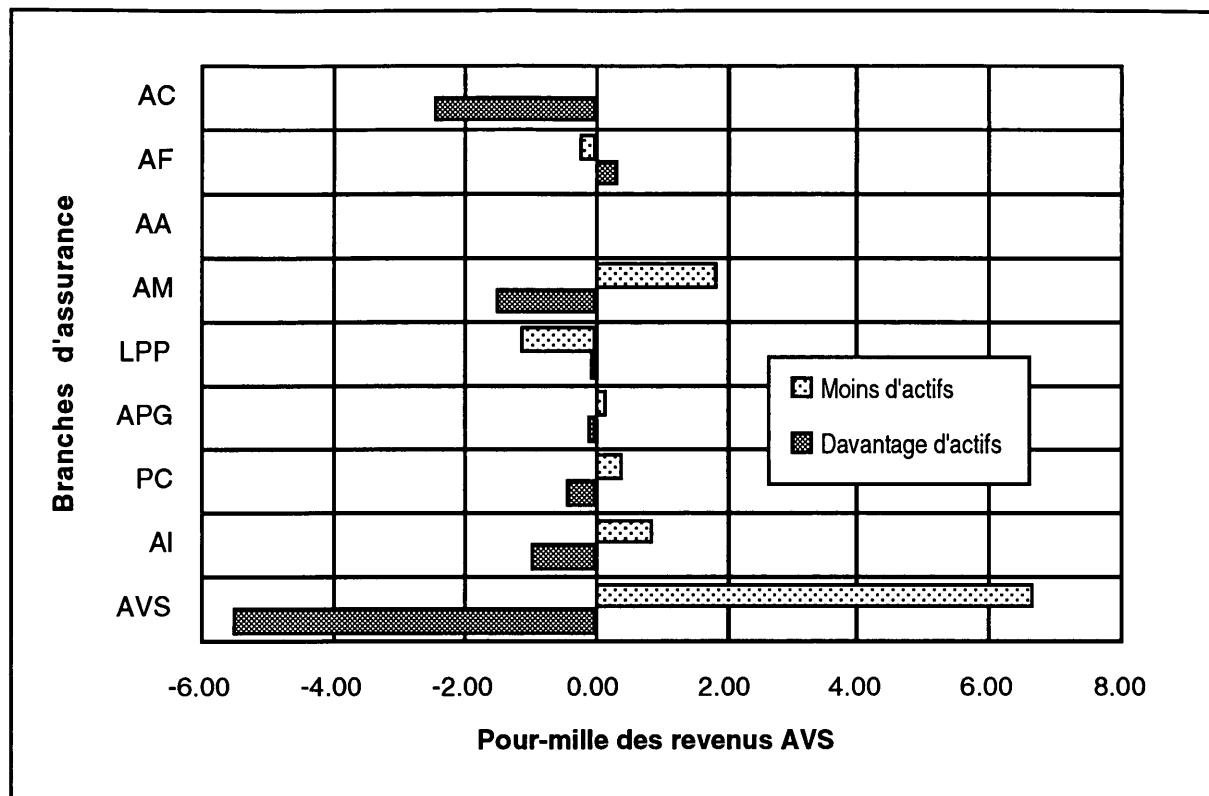
La première remarque qui s'impose est que la modification de la charge supplémentaire entre 1995 et 2010 d'après le scénario de référence est nettement supérieure à la différence qui découle des autres scénarios (cf. graphique 3.4/b). *L'assurance-chômage* est la branche qui réagit le plus fortement à l'évolution économique. C'est la conséquence directe du taux de chômage présumé qui varie, selon la croissance économique, entre 2% en période de croissance supérieure, et 5% en période de croissance inférieure (2,5% dans le scénario de référence). Pour l'*AVS* et *l'assurance-invalidité*, l'influence de l'indice mixte est déterminante: en cas de croissance économique supérieure, il entraîne une diminution relative de la charge, mais engendre une augmentation relative de celle-ci en cas de croissance inférieure. Pour l'*assurance-invalidité*, on a de surcroît admis qu'une croissance économique supérieure provoquerait une augmentation supplémentaire des coûts de 1%, et une augmentation de 2% en cas de faible croissance (1,5% dans le scénario de référence).

**Graphique 3.4/b: Influence de la croissance économique sur les besoins de financement de chacune des branches des assurances sociales (2025; exprimée en pour-mille des revenus AVS)**



Les variations du nombre d'actifs provoquent une réaction assez forte surtout dans l'AVS, et, quoique dans une moindre mesure, dans l'assurance-maladie (cf. graphique 3.4/c). Pour l'AVS, c'est surtout une évolution démographique marquée par un nombre d'actifs relativement bas – et, partant, de cotisants – qui entraînerait une augmentation de la charge financière. Pour ce qui est de *l'assurance-maladie*, une diminution du nombre d'actifs aurait pour corollaire qu'un effectif relativement restreint de jeunes assurés, engendrant de faibles coûts, s'opposeraient à un effectif relativement élevé d'assurés âgés, engendrant des coûts élevés. Enfin pour *l'assurance-chômage*, un nombre plus important d'actifs aurait pour effet que les coûts seraient financés par davantage de cotisants, ce qui entraînerait une diminution correspondante de la charge.

**Graphique 3.4/c: Influence du nombre d'actifs sur les besoins financiers de chacune des branches des assurances sociales (2025; exprimée en pour-mille des revenus AVS)**



### 3.4.3. Récapitulation

Si l'on part du scénario de référence, il faut s'attendre à des charges supplémentaires importantes pour l'*AVS*, l'*assurance-invalidité* et l'*assurance-maladie*. Cette situation n'est pas fondamentalement modifiée par les différents scénarios. L'*assurance-chômage* réagit de manière très sensible à l'évolution économique, qui détermine directement le nombre de bénéficiaires de prestations en fonction du taux de chômage. La réflexion sur le financement futur des assurances sociales doit donc se concentrer en priorité sur ces trois branches d'assurance.

## 2<sup>e</sup> partie: Evaluation des différents modes de financement

Dans la première partie, on a chiffré, à l'aide de scénarios, les besoins présumés en matière de financement. Une alternative a été proposée sous la forme d'un pourcentage prélevé sur le revenu du travail et d'un pourcentage de la taxe sur la valeur ajoutée. Ce choix ne préjuge en rien de la décision quant à la manière de réunir des fonds supplémentaires. La raison qui a conduit à choisir ces deux possibilités était autre. Il s'agissait de présenter les besoins financiers dans des termes susceptibles d'être accessibles au grand public comme au monde politique et de servir de base de discussion.

Les fonds qui restent à trouver sont importants, même mesurés à l'aune de la macroéconomie. Après avoir répondu à la question du "combien?", il convient maintenant d'étudier celle du "comment?".

Dans cette seconde partie sont réunis des *éléments pouvant servir de base de décision*. On y suggère quelques amores de réflexion sur la manière de combler le défaut de financement et les conséquences qui en résulteront pour l'économie. Conformément à son mandat, le groupe de travail s'est borné à des propositions visant à combler ce dernier ou à financer le besoin supplémentaire, sans aborder la question de la réduction des prestations des assurances sociales.

Le premier point en discussion concerne *le surcroît de charges* (chapitre 4). Sur la base de réflexions théoriques et d'un certain nombre de travaux empiriques existants est abordée la question de la limite de la charge. Ces considérations qualitatives sont assorties d'une situation de la charge sociale suisse en comparaison internationale et sur la durée. Malheureusement il n'a pas été possible, dans le cadre de ce mandat, d'évaluer quantitativement les conséquences économiques du surcroît de charges.

Il est question ensuite d'ouvrir l'éventail des *autres possibilités de financement* (chapitre 5). Elles sont d'abord énumérées sans se préoccuper de savoir si leur réalisation apparaît comme politiquement vraisemblable, le but étant d'offrir une possibilité de choix aussi large que possible. Les modes de financement considérés comme essentiels pour la discussion font l'objet d'une comparaison qualitative. Le fil conducteur part de considérations d'économie fiscale et de politique financière, comme le rendement et la possibilité de reporter les impôts et prélèvements. Ces constatations sont ensuite complétées par des considérations sur les différences qui apparaissent dans la structure de la charge économique selon le mode de financement étudié.

A l'étape suivante sont présentées des réflexions sur le principe des assurances sociales et sur leur financement, un financement adapté à leur fonction (chapitre 6). Il en découle des *principes pour le financement* des assurances sociales, qui sont ensuite appliqués aux quatre branches: AVS, AI, assurance-maladie et assurance-chômage. Il s'agit moins ici de livrer une recette pour financer les besoins supplémentaires que d'examiner ces principes sous l'angle de leur application pratique. La comparaison porte sur ces quatre assurances sociales, parce que c'est là que vont se poser les principales questions relatives au financement.

Jusqu'ici, toutes nos considérations reposaient sur des constatations essentiellement théoriques et sur des principes considérés jusqu'à un certain point comme plausibles et acceptables. Elles

ne constituent pas cependant une base de décision suffisante quant à la manière de financer le besoin supplémentaire qui apparaît dans les différentes assurances sociales. Ce qui manque, et ce que le groupe de travail est incapable de proposer à l'heure actuelle, ce sont des réponses à la question de savoir quelles seront les conséquences économiques en termes de *croissance*, de *marché du travail*, de *compétitivité* et de *prix*, et à quel moment il faudra augmenter les impôts et les prélèvements, au rythme et dans la proportion esquissés dans la première partie.

Ce sont les conséquences à court et moyen termes qui passent au premier plan. La littérature internationale, qui se fait de plus en plus abondante, sur les problèmes que pose le financement des assurances sociales<sup>116</sup> en liaison avec la démographie, se concentre elle aussi sur l'analyse du niveau actuel de la charge et élude celle des processus d'adaptation qui s'imposeront à court terme. L'audition en date du 21 août 1995 de représentants des milieux scientifiques a montré cependant que des estimations empiriques pour la Suisse sont possibles et utiles. L'**annexe A4** contient un projet de mandat visant à procéder à de telles clarifications. Elles impliquent une extrapolation quantitative des effets économiques et de la charge supplémentaire, ainsi que du mode de financement. Le groupe de travail suggère de faire un appel d'offres à propos de ce mandat. Il estime qu'il est conforme à l'objectif de faire étudier les mêmes questions par différents mandataires, travaillant avec des prémisses et des méthodes différentes.

---

<sup>116</sup> Pour davantage d'informations, cf. par exemple la Banque mondiale (1994), l'OCDE (1988).

# Chapitre 4 Niveau et augmentation de la charge financière dans le contexte économique et social

## 4.1. Charge économique

Le financement de la sécurité sociale entraîne des charges économiques individuelles d'une part, et une charge pour l'économie publique d'autre part. Ces deux plans sont reliés à plus d'un égard.

- (a) Côté *ménages*, il en résulte une rémunération (salaires, revenus de la fortune, bénéfices) durablement moindre des facteurs qui font partie du processus de production. Deux méthodes sont possibles: prélèvement direct sur le revenu (pour-cent du revenu du travail, impôts sur le revenu) ou diminution indirecte du revenu réel (augmentation des prix par le biais de la taxe sur la valeur ajoutée)<sup>117</sup>. La question de savoir dans quelle mesure cette charge individuelle entraîne une charge de l'économie publique dépend de la manière dont les ménages supportant cette charge réagissent à la distorsion des incitations économiques (voir point c).
- (b) Côté *entreprises*, il y a augmentation des coûts de production. Là aussi, il faut distinguer entre les effets directs (pour-cent du revenu du travail, taxe sur la valeur ajoutée) et indirects (par exemple, des revendications salariales plus élevées, en raison de la charge plus élevée que représente l'impôt sur le revenu). Cette imposition entraîne directement une charge pour l'économie publique, si elle est liée à une diminution de la compétitivité internationale. Naturellement, cette diminution dépend à son tour de l'état et de l'évolution de la charge sociale dans les pays concurrents. Indirectement, la charge des entreprises entraîne une charge pour l'économie publique, quand elle est liée à un engagement inefficient des facteurs (cf. point c).
- (c) Les charges frappant les ménages et les entreprises modifient les prix relatifs perçus par les uns et les autres. Elles influencent ainsi les incitations économiques et peuvent induire un *comportement inefficient* du point de vue de l'économie publique. Dans les ménages, le travail lucratif officiel apparaît moins séduisant comparé au temps libre, au travail bénévole et à l'économie grise et cette constatation peut provoquer des réactions d'évitement. Celles-ci font normalement baisser la productivité macroéconomique et diminuent les recettes publiques. Dans les entreprises, on assiste en général à des distorsions dans l'engagement des facteurs. La réduction de l'engagement du facteur travail revêt une importance toute particulière, attendu qu'aujourd'hui, le financement est fortement lié à ce facteur.

A ces effets de charge font toutefois pendant des rétroactions positives du système de l'assurance sociale sur l'économie<sup>118</sup>. De manière générale, il est à remarquer que les prestations sociales ne sont pas retirées à l'économie, mais qu'elles reviennent dans le circuit économique par la voie de la consommation et de l'épargne des bénéficiaires de ces prestations

<sup>117</sup> A noter qu'en l'absence d'un système de sécurité sociale, l'assurance privée individuelle contre les situations à risque absorberait une part considérable du revenu de facteur des ménages.

<sup>118</sup> Pour une discussion exhaustive de la valeur économique de l'assurance sociale, voir Vobruba (1989), OFAS (1982).

sociales, ce qui assure la stabilisation conjoncturelle du système. Cet effet de stabilisation est dû pour une part à l'effet spécifiquement anticyclique des prestations des assurances sociales (par exemple de l'assurance-chômage). D'autre part, il est le résultat général de l'amélioration de la sécurité du revenu des bénéficiaires des prestations. Sans la sécurité que représente une rente, les dépenses de consommation de ces derniers reculeraient beaucoup plus fortement en période de récession et contribueraient ce faisant à aggraver la crise. En outre, des conséquences positives affectent le facteur travail (augmentation des qualifications et préparation au changement technologique) et le facteur capital (formation de capital par le biais de l'épargne institutionnelle). La conséquence la plus importante réside enfin dans le fait que l'équilibre social conduit à l'intégration et à la paix sociale, conditions indispensables d'un développement stable, socialement, politiquement et économiquement parlant.

En économie, on obtient théoriquement la part optimale du produit intérieur brut à consacrer aux assurances sociales quand un franc supplémentaire dépensé pour la sécurité sociale entraîne des coûts correspondant exactement au bénéfice supplémentaire. Cette notion de l'équilibre à trouver entre coûts supplémentaires et bénéfice supplémentaire ne se démontre pas directement de manière empirique. Nous devons donc aborder indirectement la question de savoir où nous nous situons par rapport à cette part optimale et si nous approchons des limites de la charge économique. En procédant à une comparaison sur le plan international et sur la durée du niveau actuel de la charge et de son augmentation probable, nous pouvons dégager des indications quant aux valeurs qui pourraient se révéler critiques. Nous avons également étudié la question de savoir si on pouvait aujourd'hui déjà prévoir les conséquences négatives de la charge sociale et dire si elles atteignent des proportions critiques.

Nous prenons pour indicateur de la charge sociale la *quote-part des prestations sociales*<sup>119</sup> qui indique le rapport entre les prestations sociales et le produit intérieur brut ainsi que la part disponible de la prestation économique totale qui est redistribuée, par le biais du système des assurances sociales, entre les différents groupes de personnes (actifs et rentiers, par ex.), placées dans des situations différentes (gens en bonne santé et malades, par ex.). Mais comme tous les citoyens appartiennent simultanément à plusieurs groupes et connaissent des situations différentes, cela signifie que ces citoyens peuvent à la fois cotiser au système des assurances sociales et profiter de leurs prestations. En général, au cours d'une année, une personne assurée paie des cotisations d'assurance-maladie et reçoit des prestations de sa caisse; les retraités prélèvent principalement sur leur rente leurs primes d'assurance-maladie. De plus, il s'effectue des transferts entre les différentes branches de l'assurance sociale, qui comptent double dans la quote-part des prestations. La part des prestations sociales est donc gonflée par les comptages multiples et la redistribution en chiffres nets n'est pas aussi importante que la part

---

<sup>119</sup> On pourrait aussi utiliser la quote-part de la charge sociale, qui représente le rapport entre les recettes des assurances sociales et le produit intérieur brut. Cette part reflète mieux la charge économique individuelle des cotisants (pour autant que les revenus du capital des assurances sociales soient déduits des recettes de ces assurances). L'épargne des assurances sociales (qui constitue la plus grosse part de la différence entre recettes et dépenses des assurances sociales) ne doit pas être comprise comme une charge de l'économie publique au même titre que les prestations des assurances, ce qui milite pour l'utilisation de la quote-part des prestations sociales. En outre, les comparaisons internationales de la charge sociale n'ont de sens que si elles prennent en compte la part des prestations et non celle de la charge, dans laquelle se répercutent les différences des systèmes de financement et qui font que ces charges ne sont théoriquement pas comparables. Pour l'analyse sur la durée, le choix entre la part des prestations sociales et la part de la charge sociale ne porte pas à conséquence, puisque la différence entre les deux parts reste plus ou moins égale (OFAS 1995, Zahlerspiegel, 7).

brute le laisse supposer. Les travaux visant à établir un budget social n'ont pas permis, sinon dans des domaines partiels, de chiffrer l'ampleur de ces comptages multiples<sup>120</sup>.

### **Charge sociale comparée sur la durée**

Dans la première partie ont été évalués les scénarios du futur pour les assurances sociales obligatoires. Les prestations sociales telles qu'elles se sont développées dans le passé ne se laissent pas délimiter de la même manière. Pour pouvoir restituer après coup la part des prestations sociales, nous devons nous appuyer sur les prestations sociales que nous extrayons de la Comptabilité nationale (compte 3).

Dans le *tableau 4.1/1* figure l'évolution de la part des prestations sociales entre 1970 et 1994. Pendant ce laps de temps, la part des prestations sociales a augmenté d'un peu moins de 10 points de pourcentage (de 8,5 à 18,2 pour cent). Pendant certaines courtes périodes en particulier, on observe des pics d'augmentation. De 1972 à 1977, la part des prestations sociales a augmenté d'environ 5,5 points de pourcentage (d'une part à cause de l'extension des prestations entraînée par la 8e révision de l'AVS, d'autre part à cause de la récession). De 1981 à 1984, toujours à cause de la récession, la part des prestations sociales a augmenté de 2 points. De 1990 à 1993, l'augmentation a été de plus de 4 points, en conséquence de la récession (les dépenses de l'assurance-chômage notamment ont considérablement augmenté).

---

<sup>120</sup> Ces travaux ont été entrepris dans le cadre du Programme national de recherche 29 par Gilliland/Rossini (1994). Les transferts entre les différentes branches de l'assurance sociale sont estimés à 5,9 milliards de francs pour 1990. D'autres comptages multiples ne peuvent être chiffrés plus précisément (p. ex. primes d'assurance-maladie des rentiers AVS).

**Tableau 4.1/1: Evolution des prestations sociales par rapport au produit intérieur brut (PIB) pendant la période 1964-1994**

	Taux des prestations sociales Pour-cent, points de pourcentage pp	Produit intérieur brut PIB en termes réels, prix en milliards de fr.	Prestations sociales en termes réels, prix 1995 en milliards de fr.
<b>Années</b>			
1964	7,2%	199,6	14,3
1965	7,3%	205,8	15,1
1966	7,4%	210,7	15,6
1967	7,7%	217,0	16,6
1968	7,7%	225,0	17,3
<b>1969</b>	<b>8,7%</b>	<b>237,8</b>	<b>20,8</b>
1970	8,5%	252,7	21,6
1971	8,5%	263,6	22,3
1972	8,1%	272,7	22,0
1973	10,1%	281,3	28,4
1974	10,6%	284,6	30,2
1975	12,5%	265,5	33,1
1976	13,3%	263,3	34,9
1977	13,6%	269,6	36,6
1978	13,6%	271,1	36,7
<b>1979</b>	<b>13,4%</b>	<b>277,8</b>	<b>37,2</b>
1980	13,2%	289,8	38,2
1981	12,6%	294,1	37,1
1982	13,8%	291,4	40,1
1983	14,1%	294,3	41,5
1984	14,8%	299,5	44,2
1985	14,4%	310,6	44,9
1986	14,4%	319,5	45,9
1987	14,3%	325,9	46,7
1988	14,5%	335,5	48,7
<b>1989</b>	<b>14,1%</b>	<b>348,4</b>	<b>49,0</b>
1990	14,1%	356,4	50,3
1991	14,9%	356,2	53,1
1992	16,4%	355,2	58,3
1993	18,2%	352,3	64,0
<b>1994</b>	<b>18,2%</b>	<b>356,9</b>	<b>65,1</b>
<b>Variations</b>			
Périodes à forte progression			
1972-1977	+5,5pp	-3,1	+14,6
1981-1984	+2,1pp	+5,4	+7,1
1990-1993	+4,1pp	-4,1	+13,7
Toute la période 1964-1994	+11,0pp	+157,3	+50,8
Période 1964-1979	+6,2pp	+78,2	+22,9
Période 1979-1994	+4,8pp	+79,1	+27,9

Source: OFAS (*Zahlenspiegel 1995*)

Dans le tableau 4.1/1 sont également indiqués en valeur réelle (prix de 1995) les valeurs déterminantes que sont les prestations sociales et le produit intérieur brut<sup>121</sup>. Pour toute la période comprise entre 1964 et 1994, les prestations sociales ont augmenté, en pour cent, beaucoup plus fortement que le produit intérieur brut, en raison surtout du développement réel de ces prestations. Le produit intérieur brut a augmenté en valeur réelle de 157,3 milliards de francs, soit de 79 pour cent, tandis que les prestations sociales augmentaient de près de 51 milliards de francs, ce qui équivaut à une augmentation de 355 pour cent. Les prestations supplémentaires rapportées au produit intérieur brut supplémentaire donnent en gros le poids de la charge supplémentaire. Pour l'ensemble de la période considérée (1964-1994), ce rapport représente 32 pour cent (50,8 milliards / 157,3 milliards). Pour la période comprise entre 1979 et 1994, il est de 35 pour cent (22,9 milliards / 78,2 milliards).

Si l'on compare ces développements antérieurs avec l'évolution future dessinée dans les scénarios, il faut remarquer que les prestations sociales prises en compte ne se recouvrent pas exactement d'un point de vue conceptuel. La quote-part des prestations sociales selon la Comptabilité nationale était de 18,2 pour cent en 1994, celle qui, dans le présent rapport, repose sur les assurances sociales obligatoires atteint 20,4 pour cent en 1995. Malgré ces écarts, il est possible de faire des comparaisons, les ordres de grandeur étant comparables. Au cours des quinze dernières années (1979-1994), la quote-part des prestations sociales a augmenté de 4,8 points de pourcentage et, si l'on regarde les trente dernières années (1964-1994), de 11,0 points. L'augmentation prévue dans le scénario de référence qui serait de 3,3 points de pourcentage jusqu'en 2010 (les quinze prochaines années) et de 6,2 points de pourcentage d'ici à 2025 (les trente prochaines années) apparaît bien moins forte en comparaison. Comme le montre le *tableau 4.1/2*, le produit intérieur brut en termes réels (prix de 1995), selon le scénario de référence, passe entre 1995 et 2010 de 359 à 435 milliards de francs, soit une augmentation de 76 milliards de francs ou 21 pour cent, alors que les prestations sociales passent de 73 à 103 milliards de francs, soit une augmentation de 30 milliards de francs ou 40 pour cent. Les prestations sociales supplémentaires rapportées au produit intérieur brut supplémentaire représentent 39 pour cent (29,6 milliards / 75,2 milliards), soit un peu plus que pendant les quinze dernières années. Dans le scénario basé sur une croissance supérieure, ce supplément est de 31 pour cent (33,3 milliards / 107,4 milliards); dans celui qui prévoit une croissance inférieure, de 69 pour cent (31,1 milliards / 45,0 milliards).

---

<sup>121</sup> L'Office fédéral des questions conjoncturelles estime à 359,4 milliards de francs le produit intérieur brut pour 1995 (*La Vie économique*, 4/96, 36).

**Tableau 4.1/2: Evolution des prestations sociales des assurances sociales obligatoires par rapport au produit intérieur brut pendant la période 1995-2010 (scénarios)**

	Taux de prestations sociales Pour-cent, point de pourcentage pp	Produit intérieur brut (PIB) en termes réels par rapport aux prix de 1995	Prestations sociales en termes réels par rapport aux prix de 1995
		en milliards de fr. 1995	en milliards de fr. 1995
<b>Années données</b>			
1995 (tous les scénarios)	20,4%	359,4	73,3
2010 (scénario de référence)	23,7%	434,6	102,9
2010 (scénario croissance supérieure)	22,9%	466,8	106,6
2010 (scénario croissance inférieure)	25,8%	404,4	104,4
<b>Changements 1995-2010</b>			
Scénario de référence	3,3pp	75,2	29,6
Scénario croissance supérieure	2,5pp	107,4	33,3
Scénario croissance inférieure	5,4pp	45,0	31,1

La définition des prestations sociales n'est pas la même qu'au tableau 4.1/1 (cf. texte)

Pendant les trois périodes de forte augmentation indiquées au tableau 4.1/1, la quote-part des prestations sociales a augmenté plus ou presque aussi fortement sur un plus petit nombre d'années que dans le scénario de référence utilisé pour la période qui va de 1995 à 2010. Pendant ces trois périodes, le produit intérieur brut a régressé ou très peu augmenté à cause de la récession. Si, de manière très simplifiée, on considère le produit intérieur brut comme un gâteau à partager, ce gâteau (une fois soustraits les prestations sociales) a diminué pendant ces périodes. En revanche, il continue de grandir dans les trois scénarios imaginés pour la période comprise entre 1995 et 2010.

Quoi qu'il en soit, il ne faudrait pas déduire de ce qui précède que les augmentations de la charge qui ont été supportées dans le passé pourront l'être de la même manière dans l'avenir. Justement parce que la part des prestations sociales a nettement augmenté dans le passé, des failles qualitatives peuvent apparaître, qui rendront une nouvelle augmentation nettement plus problématique. En outre, il faut noter une différence fondamentale entre l'évolution observée dans le passé et celle qui est projetée dans l'avenir: l'augmentation de la charge a été assortie dans le passé d'un développement considérable du niveau des prestations, alors que l'augmentation de la charge envisagée dans l'avenir sera nécessaire en grande partie pour le maintien des prestations actuelles.

### Charge sociale en comparaison internationale

La comparaison de la **quote-part de prestations sociales**, part que représente la charge sociale dans les pays d'Europe aboutit aux résultats suivants:

- Le budget social de la Suisse établi pour la première fois en 1990 (Gilliand/Rossini 1994) montre que la part des prestations sociales en Suisse, comparée à celle des autres pays européens, est nettement inférieure à la moyenne. La part des prestations sociales calculée selon le système Eurostat, qui permet la comparaison internationale, se montait pour la

Suisse à 20,7 pour cent en 1990. Elle était, la même année, de 24,5 pour cent en moyenne dans les pays de l'UE.

- La comparaison fait apparaître clairement le rapport suivant: plus le produit intérieur brut par habitant est élevé (en d'autres termes, plus le pays est riche), plus la part des prestations sociales est élevée<sup>122</sup>. La Suisse s'écarte de ce modèle. Alors qu'en 1990, elle affichait le produit national brut le plus élevé par habitant, il n'y avait que quatre pays dans l'UE, les plus pauvres – Portugal, Grèce, Espagne et Irlande – à consacrer aux prestations sociales une part de leur produit intérieur brut plus petite que celle de la Suisse.
- Il n'est malheureusement plus possible de faire une comparaison entre les quote-parts sociales calculées selon la même méthode après 1990. Mais les taux de variation des quote-parts des prestations sociales délimitées différemment atteignent + 4,2 points de pourcentage de 1990 à 1993 en Suisse (tableau 4.1/1) contre + 2,5 points pour les pays de l'UE (Eurostat 1995). Les prestations sociales en Suisse ont augmenté plus que la moyenne depuis 1990, surtout en conséquence de la forte augmentation du chômage. Dans les autres pays, le phénomène du chômage généralisé a entraîné plus tôt une augmentation des prestations sociales. La Suisse se rapproche ainsi de la moyenne des pays de l'UE.

Outre la part des prestations sociales, la **quote-part fiscale** donne des indications sur l'évolution de la charge pour les entreprises engagées dans la concurrence internationale. La part fiscale, selon l'OCDE, comprend toutes les recettes fiscales, y compris les contributions aux assurances sociales<sup>123</sup>, et établit leur proportion par rapport au produit intérieur brut. Cette part, qui était de 33,2 pour cent en Suisse en 1993 était bien inférieure à celle de la moyenne des pays de l'OCDE, qui était de 38,7 pour cent, et des pays de l'UE, 41,4 pour cent (Conseil fédéral 1995). La part fiscale de la Suisse a augmenté de 2,4 points de pourcentage depuis 1980. L'augmentation est de 3,7 points pour les pays de l'OCDE et de 4,7 points pour l'UE. Plusieurs tendances doivent être prises en considération pour apprécier l'**évolution future**. D'une part, tous les pays industrialisés sont confrontés aujourd'hui au problème du vieillissement démographique. Dans les prochaines années ou décennies, les principaux pays concurrents devront, en gardant le même niveau de prestations, augmenter la part de leurs prestations sociales. Mais ce premier constat est tempéré par d'autres tendances. Dans divers pays de l'OCDE, on procède actuellement à des coupes très nettes dans le réseau social (AISS 1996). Il n'est pas dit que le niveau des prestations sociales demeurera ce qu'il est dans les pays concurrents, il est même possible qu'on en arrive à des réductions sensibles. De plus, aux pays concurrents traditionnels s'ajoutent de plus en plus de pays nouvellement industrialisés d'Asie, de l'Europe de l'Est et d'Amérique latine qui peuvent se prévaloir de coûts du travail moins élevés et dont le développement démographique dans les prochaines années se présente de manière beaucoup plus favorable<sup>124</sup>.

<sup>122</sup> Cette corrélation a deux explications: la croissance économique d'une part, qui repose entre autres sur une grande mobilité des travailleurs, a tendance à distendre les traditionnels liens de solidarité dans les familles et les réseaux locaux; d'autre part, la croissance économique facilite le développement de systèmes nationaux d'assurance sociale, puisque la part des actifs salariés et des grandes entreprises augmente, ce qui diminue le danger de fraude fiscale et la tentation de fuir dans l'économie grise.

<sup>123</sup> Les impôts sur le revenu et les bénéfices, les gains en capital, les cotisations aux assurances sociales, les impôts spéciaux sur les salaires ou le facteur de production travail, les impôts sur la fortune, les impôts sur les marchandises et les services, et différents autres impôts (Conseil fédéral 1995, FF 637).

<sup>124</sup> Mais avec un décalage dans le temps (à partir de 2010 et plus encore à partir de 2030), la part de la population qui atteindra l'âge de la retraite (plus de 60 ans) dans ces pays croîtra à un rythme plus rapide que dans les pays de l'OCDE (Banque mondiale, 1994, 7).

## Etude des conséquences négatives

Jusqu'à quel point peut-on cerner aujourd'hui déjà des conséquences négatives que la charge sociale aurait pour l'économie publique? Il faut s'attacher ici aux indices qui annoncent une fuite dans l'économie grise et une détérioration de la compétitivité.

L'**économie grise** au sens strict englobe la production en soi légale mais non déclarée (travail au noir, fraude fiscale, commerce sans facture) et la production de biens illégaux (dont l'acquisition ou la consommation sont interdites). Le champ de l'économie grise est, de par sa nature même, difficile à circonscrire et les travaux assez généraux effectués en Suisse sur ce sujet ne vont pas au-delà du début des années quatre-vingt. Il en ressort les conclusions suivantes (Weck-Hannemann et al. 1986):

- En Suisse, comme dans d'autres pays de l'OCDE, l'économie grise tend à augmenter dans les années soixante et septante.
- Pour le début des années quatre-vingt, on estime que l'économie grise représente en Suisse entre 3 et 6 pour cent du produit intérieur brut officiellement calculé, alors que les estimations sont considérablement plus élevées pour presque tous les autres pays de l'OCDE.

Il n'y a pas unité de vues quant à savoir si l'augmentation de l'économie grise est due à l'augmentation de la charge sociale, étant donné le grand nombre de facteurs d'influence possibles d'un point de vue théorique aussi bien que pratique. Tout ce qu'on peut dire de manière empirique, c'est que des modes de financement différents entraîneront des réactions différentes de l'économie grise<sup>125</sup>.

Le développement de la **compétitivité internationale** se mesure au résultat des exportations d'une part et à l'attractivité du lieu d'implantation d'autre part. Comment mesurer une amélioration ou une détérioration dans ces deux domaines? Et si l'on dispose de résultats, quelle importance revient à la charge sociale parmi les autres facteurs d'influence? Les exportations suisses tendaient ces dernières années à augmenter moins que le commerce mondial, ce qu'on doit en particulier à la forte augmentation du cours du change, qui a fait grimper les coûts salariaux unitaires de la Suisse calculés en monnaie internationale. En même temps, un cours du change élevé et en hausse est habituellement interprété comme une marque de capacité concurrentielle. L'attractivité du site d'implantation est déterminée par un grand nombre de facteurs. Le World Competitiveness Report (1995) énumère 400 critères réunis en 8 groupes (force de l'économie publique, internationalisation, politique gouvernementale, finances, infrastructure, management, science et technique, population). Le poids qui revient là à la charge sociale ne peut pas être fixé isolément.

Le groupe de travail n'a pas pu approfondir la question de savoir de quelle manière la charge sociale a affecté la compétitivité de la Suisse ces dernières années. Il propose que ce problème figure dans le mandat de recherche prévu et y soit analysé à fond (cf. annexe A4).

## 4.2. Acceptation sociale

La charge économique doit être replacée dans un contexte social. Une même charge économique peut être plus ou moins bien reçue dans la société, selon les intérêts et les valeurs fondamentales qui prévalent dans celle-ci. Le maintien ou la dénonciation de règles sociales implicites de la sécurité sociale et de la redistribution (par exemple le "contrat entre générations") peuvent apparaître à plusieurs niveaux:

<sup>125</sup> Cf. à ce propos les explications figurant sous chiffre 5.1.

- Les règles nécessaires sont-elles respectées dans la pratique (dérobade devant les prélèvements, dissolution des petits réseaux de solidarité, etc.)?
- Les règles sont-elles ancrées dans le droit et appliquées?
- Les règles sont-elles acceptées politiquement (aux différents niveaux de l'Etat, lors de votations populaires, etc.)?

A la question de savoir comment évolue l'acceptation sociale d'une charge croissante, on n'a que peu de réponses empiriques à donner. En se basant sur des sondages, on peut dire qu'il n'y a pas eu de changement décisif dans le passé. Diverses enquêtes menées dans le cadre de programmes nationaux de recherche et basées sur des questionnaires ne permettent pas de conclure qu'il y a effritement des solidarités (notamment entre jeunes et vieux) (Sommer 1995, 237; Roux et al. 1996, 53).

Ces quelques indications n'ont guère de force prédictive. Pour obtenir des indications sur la capacité future d'assumer une augmentation de la charge de financement, il faudrait pouvoir présenter différentes variantes à choix et les discuter selon le rapport des forces des différents groupes sociaux<sup>126</sup>.

---

<sup>126</sup> A ce propos, les scénarios de financement figurant dans la première partie peuvent constituer un important input dans la discussion politique sur la forme à donner dans l'avenir au système des assurances sociales en Suisse.



## Chapitre 5 Comparaison des sources de financement

Du point de vue de l'économie publique, tout financement doit partir des valeurs produites dans cette économie. Le produit intérieur brut (PIB), c'est-à-dire le total des valeurs produites sur le territoire national, représente donc un cadre approprié pour présenter de manière systématique les différents types de financement.

Il convient de distinguer ici trois aspects du PIB.

La **provenance** informe sur les facteurs créateurs de valeurs dans les entreprises. Le point de départ des prélèvements sociaux peut être la valeur ajoutée totale ou certains inputs de production (travail, utilisation du capital réel, prestations intermédiaires). Si certains de ces inputs sont taxés, il se produit des distorsions (voulues ou non) entre les inputs engagés. Comme les effets répercutés sont difficiles à transcrire, la manière dont les ménages sont finalement touchés reste peu claire.

L'**utilisation** montre à quoi les biens et services produits sont utilisés: consommation privée, utilisation par l'Etat, investissements et contribution extérieure (les exportations moins les importations). La consommation privée est le domaine privilégié où effectuer des prélèvements sociaux. Cette imposition est relativement peu perceptible. En taxant certains produits (tabac, alcool, énergie), on peut exercer une certaine forme souhaitée d'incitation. Les répercussions étant difficiles à cerner, il est tout aussi difficile de dire de quelle manière les ménages et les entreprises sont finalement touchés.

La **répartition** permet de voir comment les acteurs économiques sont dédommagés pour la mise à disposition de facteurs de production (et peuvent disposer ainsi monétairement des biens et des services produits). Le produit intérieur brut peut être subdivisé en salaires, revenus des indépendants, revenus de la fortune, imposition directe des entreprises, bénéfices non répartis des entreprises et amortissements. Les acteurs économiques peuvent être imposés d'une manière relativement ciblée si l'accent est mis sur la répartition.

Dans le tableau 5/1 figurent les principales sources de financement des assurances sociales présentées selon les trois aspects sous lesquels est considéré le PIB.

**Tableau 5/1: Sources de financement de la sécurité sociale actuellement en discussion selon les diverses facettes du produit intérieur brut**

<b>Origine</b>	<b>Utilisation</b>	<b>Répartition</b>
<b>Ensemble de la création de plus-value:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Taxe sur la plus-value</i></li> </ul> <b>Facteurs de production concernés:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Pour-cent prélevé sur le revenu de l'activité lucrative</i> (impôt sur le facteur "travail")</li> <li>• <i>Impôt sur les machines</i> (impôt grevant le facteur "immobilisations capital réel")</li> <li>• <i>Taxe sur l'énergie</i> (paiement d'une taxe sur l'utilisation de l'énergie dans le processus de production)</li> </ul>	<b>Consommation en général:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Taxe sur la valeur ajoutée</i></li> </ul> <b>Consommation de produits spécifiques:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Imposition de biens de consommation</i> (tabac, alcool)</li> <li>• <i>Taxe sur l'énergie</i></li> </ul>	<b>Revenu en général (plus revenu des facteurs de production de l'étranger):</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Impôt sur le revenu</i></li> <li>• <i>Contribution sociale généralisée</i></li> <li>• <i>Contributions indépendantes du revenu</i></li> </ul> <b>Revenus spéciaux:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Impôt sur les successions</i></li> </ul>

En-dehors des valeurs composant le produit intérieur brut: imposition de la fortune

Si l'on considère les possibilités de financement selon les trois aspects du PIB, on constate que des sources de financement désignées différemment et prélevées à des endroits différents relèvent parfois d'une substance presque identique ou, à tout le moins, se recoupent fortement. Le revenu du travail en particulier représente de loin la plus grosse part du revenu total des ménages et détermine donc à son tour la plus grosse part des dépenses de consommation. En dépit du grand nombre de possibilités de financement (qui pourrait encore augmenter par l'introduction d'autres taxes spécifiques frappant des produits), les possibilités de trouver des bases de financement importantes sont limitées.

**Tableau 5/2: Caractéristiques des alternatives de financement en discussion pour les assurances sociales**

Ren-voi au texte	Pour-cent du revenu du travail	Contrib. indépendantes du revenu	Taxe sur la valeur ajoutée	Taxe sur l'énergie	Impôt sur le revenu	Taxe sur la plus-value	Impôt sur les machines	Contribu-tion socia-le génér-alisée	Impôt sur la fortune	Impôt sur les succe-sions
Poursuivre l'étude	OUI	OUI	OUI	OUI	OUI	NON	NON	NON	NON	NON
Renvoi du texte	A5.1.	A5.2	A5.3	A5.4	A5.5	A5.6	A5.7	A5.8	A5.8	A5.10
a) Montant (en milliards de francs 1995)	5.1	a) 225 b) Constante, voire en légère baisse c) Economie parallèle d) Moyenne	a) Donnée non disponible, exploitation limitée b) Donnée non disponible c) Pas d'échappatoire d) Moyenne	a) 260 b) Constante (incitation au financement) c) Economie parallèle (en cas de taux élevés) d) Faible	a) Env. 20 b) Pas claire c) Economie parallèle (faible)	a) Env. 180 b) Constante c) Economie parallèle d) Moyenne	a) 360 b) Constante c) Economie parallèle d) Faible	a) 40 b) Constante c) Economie parallèle d) Moyenne	a) 320 b) Constante c) Economie parallèle d) Moyenne	a) env. 600-700 b) En augmentation c) consommation fraude d) Forte
b) Evolution en tant que part du PIB										
c) Échappatoire										
d) Diminution de la base de financement des cantons										
Affectation à la sécurité sociale	5.2	Donnée	Donnée	Possible / prévue pour l'AVS	Possible	Possible	Possible	Inherente au système	Possible	Possible
Travail administratif	5.3	Faible (déjà rodé)	Faible	Faible à moyen (rodé)	Moyen (pas encore rodé)	Faible à moyen (rodé)	Important (pas rodé)	Moyen (pas encore rodé)	Faible à moyen (rodé sur le plan cantonal)	Faible à moyen (rodé sur le plan cantonal)
Charge par activité économique	5.4	Travail (offre et demande)	Revenu	Consommation	Consommation	Revenu	Travail et épargne (demande)	Epargne (demande)	Revenu	Epargne
Charge des ménages selon les tranches de revenus	5.5	Légèrement régressive	Fortement régressive	Légèrement régressive	Régressive	Fortement progressive	Indéterminée	Indéterminée	Proportionnelle	Progressive
Impact sur les ménages	5.6	Echappatoire: loisirs et économie parallèle	Pas d'effets immédiats	Effet sur la structure de la consommation; faible échappatoire: économie parallèle	Effet sur la structure de la consommation, faible possibilité d'y échapper par l'économie parallèle	Echappatoire: plus de loisirs et économie parallèle	Pas d'effets immédiats	Pas d'effets immédiats	Pas d'effets immédiats	Echappatoires: consommation et les donations
Impact sur les entreprises	5.7	Renchérissement du travail, distorsion non souhaitée de l'utilisation des facteurs de production	Pas d'effets immédiats	Légères distorsions de l'utilisation des facteurs de production dues aux taux distincts	Renchérissement de l'énergie, impact sur l'utilisation des facteurs de production	Pas d'effets immédiats	Renchérissement du travail et des investissements, double imposition des investissements	Renchérissement des investissements	Pas d'effets immédiats	Pas d'effets immédiats
Concurrence sur le marché intérieur	5.8	Charge en particulier les branches et entreprises à fort coefficient de main d'oeuvre	Pas d'effets immédiats	Vu les taux distincts, charges légèrement différentes selon branches et entreprises	Charge particulièrement les branches et entreprises à forte consommation d'énergie	Pas d'effets immédiats	Charge neutre pour toutes les branches et entreprises	Charge pesant surtout sur les branches et entreprises à fort coefficient de capital	Pas d'effets immédiats	Pas d'effets immédiats
Capacité concurrentielle sur le plan international	5.9	Hausse des charges salariales brutes	Pas d'effets immédiats	Aménagement neutre pour le commerce extérieur	Augmentation des coûts de l'énergie, aménagement neutre sur le plan du commerce extérieur possible	Pas d'effets immédiats	Augmentation de tous les coûts de production	Hausse de l'ensemble des coûts de production	Pas d'effets immédiats	Pas d'effets immédiats

Détails: cf. annexe A5

Chacune des sources individuelles de financement est décrite avec ses caractéristiques dans l'*annexe A5*. Dans le *tableau 5/2*, elles sont comparées en fonction de leurs principales caractéristiques.

La moitié des solutions à choix présentées dans le tableau 5/2 ne seront plus discutées par la suite.

- La base de financement de *la taxe sur la plus-value* correspond en grande partie à celle de la taxe sur la valeur ajoutée. Elle induit trop d'effets qui posent problème pour que son introduction soit sérieusement envisagée (notamment le travail administratif, l'imposition des investissements). Les mêmes problèmes se posent d'une façon encore accrue avec la *contribution sur les machines*.
- La *contribution sociale généralisée* peut être considérée comme un cas spécial de l'impôt sur le revenu (charge proportionnelle et non pas progressive). Elle a des effets semblables à ceux de la taxe sur la valeur ajoutée (charge proportionnelle des dépenses de consommation qui, sur tout un cycle de vie, exception faite des successions, correspondent au revenu). Il semble donc plus judicieux de s'en tenir à l'alternative proposée plutôt que d'envisager la création d'un impôt nouveau.
- L'*impôt sur la fortune* et l'*impôt sur les successions* sont des sources de financement dont l'affectation au financement des assurances sociales réduirait fortement les recettes fiscales des cantons et des communes.

Dans la discussion qui va suivre, on va donc comparer cinq sources possibles qui, de l'avis du groupe de travail, constituent des modes essentiels de financement des assurances sociales. Il s'agit des modes suivants: (a) *pour-cent sur le revenu du travail*, (b) *contributions indépendantes du revenu*, (c) *taxe sur la valeur ajoutée*, (d) *taxe sur l'énergie* et (e) *impôt sur le revenu*. Comme le pourcentage prélevé sur le revenu du travail constitue aujourd'hui la source principale de financement, nous concentrerons la discussion sur cette source et sur la question de savoir s'il serait indiqué de lui substituer d'autres types de financement.

## 5.1. Base de financement

Par base de financement, on entend la base mesurée en argent sur laquelle une taxe/un impôt est prélevé. Pour être prise en compte comme source importante des assurances sociales, cette base de financement doit remplir simultanément 4 conditions.

- *Importance*: elle doit être aussi élevée que possible pour que des prélèvements à des taux réalistes rapportent suffisamment.
- *Evolution par rapport à l'économie*: elle devrait se développer de pair au moins avec l'économie dans son ensemble, ou, mieux encore, plus fortement que celle-ci.
- *Possibilité de se soustraire à la taxation*: elle devrait se prêter le moins possible aux tentatives d'échapper à la taxation.
- *Concurrence des sources de recettes disponibles*: elles ne devraient pas être déjà fortement grevées par d'importantes prétentions financières. La question d'autres prétentions financières de la Confédération est abordée au chapitre de l'affectation à un but (chiffre 5.2). Dans le présent chiffre, nous nous en tenons à la condition que la base de financement ne devrait pas être déjà grevée par des prétentions financières des cantons.

### ***Montant de la base de financement***

L'ampleur de la base de financement est comparable, qu'il s'agisse du *prélèvement sur les salaires* (somme des revenus AVS de 225 milliards en 1995), de l'*impôt sur le revenu* (revenu net soumis à l'*impôt fédéral direct*: en gros 180 milliards) et de la *taxe sur la valeur ajoutée* (260 milliards de consommation finale intérieure). La chose n'a rien d'étonnant, puisque le revenu du travail représente la plus grosse part du revenu net et des dépenses de consommation. Indiquer la base de financement, en ce qui concerne les *contributions indépendantes du revenu*, n'a guère de sens. Elle correspond en soi à l'ensemble des revenus primaires ou de substitution des ménages. Mais cette base de financement ne peut être utilisée que dans une faible mesure, vu que l'augmentation de contributions indépendantes des revenus se heurte aux limites de la charge admissible pour les classes de revenus inférieures.

La base de financement est beaucoup plus restreinte au chapitre de la *taxe sur l'énergie* (20 milliards de francs environ sur la consommation d'énergie des entreprises et des ménages en 1995).

### ***Evolution par comparaison avec le PIB***

Le **tableau 5.1/1** présente l'évolution des quote-parts des différentes bases de financement par rapport au PIB durant les dernières décennies.

**Tableau 5.1/1: Evolution de certaines bases de financement exprimée en pourcent du produit intérieur brut, 1960-1994**

	1960	1970	1980	1990	1994	Avenir
Revenu des salariés	51,4	54,0	60,3	60,4	61,2	→ (↘)
Consommation des ménages indigènes	71,3	69,4	76,3	70,2	73,2	→
Revenu net	..	52,1	55,9	50,1	env. 50	→
Consommation d'énergie	..	..	..	..	env. 6	↗

Sources: OFS, *Annuaire statistique de la Suisse, choix d'années*

Ne figure pas dans ce tableau la base de financement relative aux **contributions indépendantes du revenu** qui ne peut être chiffrée.

Avec quelques fluctuations, les bases de financement de la *taxe sur la valeur ajoutée* (consommation indigène finale) et de l'*impôt sur le revenu* (revenu net) évoluent plus ou moins parallèlement au PIB. Il n'y a pas lieu de penser que ces quote-parts puissent nettement diminuer à long terme.

La base de financement de la *taxe sur l'énergie* (consommation d'énergie) devrait augmenter nettement plus que la croissance économique moyenne. La consommation d'énergie présente une élasticité par rapport au revenu de plus de 1 (une augmentation du revenu de 1 pour cent fait augmenter la consommation d'énergie de plus de 1 pour cent).

L'évolution relative du revenu du travail, qui forme la base du financement du *pourcentage sur le revenu du travail*, est controversée. On craint d'une part que la tendance à

l'automatisation n'entraîne, dans le processus de production, un engagement du travail toujours moindre par rapport au capital et par conséquent une diminution du revenu du travail salarié par rapport au revenu des capitaux. Si la première partie de l'argument n'est pas contestée, il n'en va pas de même pour la seconde. Les indemnisations des facteurs de production ne doivent aucunement évoluer parallèlement à l'engagement quantitatif dans la production (Schmährl 1988, 68), et ne l'ont pas fait dans le passé. Comme on peut le constater dans le tableau 5.1/1, la part des revenus des salariés<sup>127</sup> comparée au PIB a augmenté, en dépit des mesures de rationalisation souvent sévères prises dans les années 60 et 70, ce qui a facilité le développement des prestations sociales financées par un pourcentage prélevé sur le revenu du travail. Certains facteurs ne permettent pourtant pas d'exclure que le rapport entre le revenu des salariés d'une part et celui du capital/entreprises d'autre part se modifie à long terme au détriment du revenu du travail<sup>128</sup>. Pour la période qui va de 1980 à 1994, les salaires horaires réels donnés par l'indice des salaires de l'OFIAMT avaient dans l'ensemble un peu moins augmenté que la productivité par heure, ce qui était lié à une redistribution, au détriment des salaires, vers les revenus des entreprises et du capital. Comme le volume du travail a simultanément augmenté, la part du revenu des salariés au PIB est restée plus ou moins stable. Dans les années 90, l'évolution des salaires nets est restée loin derrière celle de la productivité. On peut y voir un phénomène général de récession d'une part, mais aussi une tendance à un report modifié des progrès de la productivité sur les salaires et les revenus du capital. Quoi qu'il en soit, l'écart entre l'évolution des salaires réels et celle de la productivité ne devrait pas se creuser à long terme. En effet, la réduction de l'offre de travail liée à la démographie devrait plutôt faire monter les salaires réels (Müller 1994) et même si l'on admet que les revenus de la fortune augmentent nettement plus que la moyenne, la croissance des salaires réels reste très peu en retrait de celle du revenu national<sup>129</sup>.

### Se soustraire aux prélèvements

Quiconque doit payer des taxes et des impôts tentera généralement d'en réduire la charge au maximum. Cette tentative peut prendre la forme tout à fait licite d'une modification du comportement économique (la consommation d'énergie diminue, quand on taxe celle-ci). Cet effet d'incitation peut être souhaité comme dans le cas de l'énergie. D'autres le sont moins, comme les distorsions dans l'offre de travail, par exemple. Le désir d'échapper aux prélèvements peut enfin induire des comportements tout à fait illégaux (travail au noir, fraude fiscale), ce qui crée de gros problèmes à la société et au système des assurances sociales en particulier. L'Etat et les assurances sociales perdent de leurs recettes, notamment, et les citoyens qui font des déclarations correctes sont lésés car ils doivent supporter une charge financière plus élevée. Enfin le travail au noir est lié à une affectation inefficace du travail.

La possibilité de se soustraire aux prélèvements est plus ou moins grande selon la source de financement. Des effets tout à fait indésirables sont particulièrement à craindre si l'on considère les *impôts sur le revenu* et les *pourcentages sur le revenu du travail*. Une première

<sup>127</sup> Dans la comptabilité nationale, les revenus de l'activité lucrative n'apparaissent pas, parce que les revenus commerciaux des indépendants englobent aussi bien les revenus du travail que les revenus des entreprises. Les revenus du travail doivent donc être estimés ci-après à partir du revenu des salariés qui figurent dans les statistiques.

<sup>128</sup> On peut dire que la principale raison en est que la plus grande mobilité du capital par rapport au travail favorise le premier dans le processus de globalisation; cf. les indices y relatifs dans Ahfeld (1994, 30 s.)

<sup>129</sup> Le scénario de la SGZZ pour l'administration fédérale (SGZZ 1994) prévoit par exemple pour la période 1995-2010 une croissance annuelle des revenus réels de la fortune de 2,91%. La croissance des revenus réels des salariés, avec 1,92 pour cent ne s'écarte que de peu de celle du revenu national total qui serait de 2,08 pour cent. La part des salaires au produit national, dans ce scénario, diminuerait de moins de deux points d'ici à 2010.

question se pose: comment la charge afférente entraîne-t-elle le passage de l'activité lucrative au temps libre/activité non lucrative? La réduction de l'offre de travail ne dépend pas seulement des désirs des ménages, mais aussi des postes à temps partiel disponibles. Les femmes, qui travaillent souvent nettement plus ou nettement moins qu'elles ne le souhaiteraient, sont les plus touchées par ce phénomène. L'attitude des hommes dans ce domaine semble moins influencée par l'argument des prélèvements (cf. Leu/Kugler 1986, Gerfin 1991). S'ajoute une seconde question: l'imposition fait-elle fleurir l'économie grise? Les résultats des enquêtes effectuées dans les années quatre-vingt diffèrent selon la source de financement considérée (Weck-Hannemann 1983). Alors que l'influence est significative pour ce qui est des impôts directs, il n'est pas possible de prouver un rapport de ce genre en ce qui concerne les prélèvements sociaux (pour-cent du revenu du travail). Cela est certainement dû au fait que pour différentes assurances sociales (l'AVS notamment), il y a une certaine équivalence entre les versements effectués et les rentes versées par la suite; l'intérêt qu'il y a à payer régulièrement un pourcentage prélevé sur le revenu du travail est donc inhérent au système lui-même.

Le problème a moins d'importance - pour autant que les taux soient modérés - si on considère la *taxe sur la valeur ajoutée* (TVA) et la *taxe sur l'énergie*. D'une part l'imposition est moins perceptible et d'autre part, les possibilités d'y échapper sont minimes. Les enquêtes des années quatre-vingt ne montrent pas non plus une influence significative des impôts indirects sur l'économie grise. Il n'en irait pas de même si le taux de la TVA était très élevé. Des taux de TVA de 20% ou plus, comme ceux qu'appliquent certains pays européens, peuvent pousser des indépendants à faire passer leur production dans l'économie grise, ce qui la rend meilleur marché, et avec un prélèvement perçu en amont, la tromperie est lucrative quand le taux est aussi élevé.

Le problème est d'une autre nature lorsqu'il s'agit de l'*impôt sur l'énergie*. La diminution de la consommation d'énergie constitue le résultat souhaité de l'incitation. Reste à savoir si le but de l'incitation ne dépasse pas le but de financement et si à la longue la base fiscale ne s'érode pas (Kirchgässner/Savioz 1995, 536 s.). Certes, diverses raisons font que cette base reste suffisamment importante. D'une part, la demande d'énergie est inélastique par rapport au prix (à une augmentation de un pour cent du prix de l'énergie correspond un recul de la demande de moins de un pour cent); d'autre part, certains agents énergétiques sont des biens supérieurs (dont la demande augmente plus fortement que le revenu, quand celui-ci augmente). L'impondérabilité des développements amène à penser qu'il convient de ne pas utiliser une taxe sur l'énergie comme source principale de financement.

Les *cotisations indépendantes des revenus* ne donnent pas lieu à des tentatives d'échapper à l'imposition.

### **Diminution de la base de financement des cantons**

Les modes de financement en question influencent surtout la base de financement des revenus imposables. Les *pour-cent sur le revenu du travail* et les *contributions indépendantes du revenu* diminuent celle-ci, parce qu'ils sont déduits du revenu imposable. S'agissant de l'*impôt sur le revenu*, il existe un rapport de concurrence directe entre les augmentations de l'impôt fédéral direct et celles des impôts cantonaux sur le revenu. Pour la *TVA* et la *taxe sur l'énergie*, la base de financement de l'imposition cantonale sur le revenu n'est que très peu influencée (pas de diminution déterminante du revenu imposable).

## 5.2. Affectation à un but

Pour répondre à la question de l'affectation des recettes des assurances sociales à un but, il faut distinguer deux choses:

- Rentrées directes des assurances sociales;
- Affectation d'impôts ou de parts des impôts perçus par l'Etat qui sont rétrocédés par celui-ci aux assurances sociales.

Les recettes directes des assurances sociales proviennent des prélèvements qui dépendent du salaire (**pour-cent du revenu du travail**) ou constituent des montants forfaitaires (**cotisations indépendantes du revenu**).

Il est possible de procéder à une affectation au sens du second point pour les autres sources de financement. Cette affectation présente des avantages et des inconvénients: du point de vue des assurances sociales, elle est préférable puisque ainsi les prélèvements sociaux ne sont pas fréquemment en concurrence avec d'autres dépenses publiques. L'affectation à un but peut en outre renforcer la confiance dans la sûreté à long terme des prestations des assurances sociales et des droits acquis. Mais d'autre part, l'affectation à un but réduit la souplesse de la politique financière, parce qu'on ne peut plus disposer librement des ressources disponibles. Et le désavantage apparaît surtout si l'affectation à un but porte sur les recettes d'impôts principaux. Concernant la **TVA**, le pas vers une affectation destinée à compenser les surcoûts que la démographie vaut à l'AVS est prévu (disposition constitutionnelle). Différentes propositions visent à affecter la **taxe sur l'énergie** à un but, celui-ci donnant lieu à des discussions: assurances sociales mais aussi autres affectations. Un argument parmi d'autres qui milite en faveur de l'affectation aux assurances sociales est qu'à l'intérieur d'une assurance sociale, il est possible de corriger l'effet indésirable d'une imposition du facteur travail par des pour-cent sur le revenu du travail. On peut également envisager de lier des parts de l'impôt sur le revenu par une affectation. Mais il n'en est pas question pour le moment.

## 5.3. Frais administratifs

L'étude des frais administratifs liés à une source de financement amène à poser deux questions:

- Quels frais engendrerait le prélèvement d'une taxe ou d'un impôt, dans l'administration publique d'une part, dans les ménages et les entreprises d'autre part?
- Quels frais nécessiterait, dans l'administration publique, le contrôle qui s'avérerait peut-être nécessaire pour prévenir la fraude?

On peut admettre que le **pourcentage prélevé sur le revenu du travail**, la **TVA** et l'**impôt sur le revenu** ne poseraient pas de problème, l'administration étant déjà bien rodée. Mais en cas d'augmentation importante de l'imposition, les contrôles pour éviter la fraude (du côté surtout de l'impôt sur le revenu et des pour-cent sur le revenu du travail) devraient eux aussi augmenter.

Les frais seraient un peu plus importants si on introduisait une **taxe sur l'énergie**, surtout une taxe spécifique. Si elle était traitée uniquement comme un taux particulier dans le cadre de la **TVA**, les frais seraient moindres. Ils seraient nettement plus élevés si on l'envisageait sous la forme d'une taxe d'incitation, surtout en raison de la restitution.

Les **cotisations indépendantes du revenu** n'impliquent que des frais administratifs faibles, mais ceux-ci seraient considérables si elles sont couplées à un système de subvention des ménages.

## 5.4. Charge financière selon l'activité économique

Les décisions économiques des ménages et des entreprises se jouent pour une bonne part sur les marchés, surtout les marchés des facteurs de production (marchés du travail, des capitaux, des biens d'investissement, marchés foncier et immobilier) et les marchés des biens de consommation et des services. Chaque marché présente deux côtés: celui de l'offre et celui de la demande. Les ménages et les entreprises interviennent sur tous les marchés, mais dans des rôles différents. Les impôts ou les prélèvements pour les assurances sociales concernent l'un ou les deux côtés du marché et modifient les décisions prises sur le marché en question. Selon les conditions spécifiques de chaque marché, l'imposition peut être plus ou moins reportée sur l'autre côté<sup>130</sup>. Les effets ne se réduisent pas seulement au marché en question. Comme tous les marchés sont interdépendants, toute taxe se répercute sur chacun d'eux. La répartition définitive des charges (incidence) n'intervient qu'à la suite de différents reports.

Si, par exemple, on se met à appliquer une TVA aux entreprises, celles-ci essaieront de la reporter sur la consommation en augmentant les prix. Avec quel succès? Cela dépend des conditions du marché pour la branche et la région. L'imposition joue aussi un rôle dans les négociations salariales. L'imposition supplémentaire joue du côté des employeurs (prélèvement fiscal) comme des employés (augmentation des dépenses de consommation). C'est pourquoi il importe de faire la différence entre l'incidence à court et moyen termes, d'une part, et l'incidence à long terme d'autre part. En procédant à l'analyse de l'incidence, on essaie de déterminer l'écart qu'il y a entre la répartition de l'imposition en fait ("incidence économique") et la répartition prévue par la loi ("incidence formelle").

Beaucoup d'éléments donnent à penser que les différentes sources de financement des assurances sociales que l'on envisage ne se différencient pas, ou peu, *par leurs incidences à long terme*. Des enquêtes empiriques plus pointues ont surtout porté sur la question de savoir quelle modification des coûts de salaire brut (imposition de la demande de travail) un prélèvement déterminé entraîne, suivant la source de financement sur laquelle il est effectué. Cette question est importante du fait que pour combattre le chômage, il faut préférer les sources de financement qui augmentent moins les coûts des salaires bruts. Les études menées par l'OCDE (OCDE 1988, 106; OCDE 1994a; OCDE 1995) aboutissent à la conclusion que dans la plupart des pays étudiés les différents modes de financement tels que pour-cent sur les salaires payés par les employeurs, pour-cent prélevés sur les salaires des employés, impôts directs sur le revenu des ménages et TVA entraînent une augmentation des salaires bruts d'un même ordre de grandeur. Les espoirs sont ainsi déçus de voir des modifications de la structure de financement influer positivement à long terme sur l'emploi par le biais de la modification de l'incidence (dégrèvement des coûts de salaire brut)<sup>131</sup>.

*A court et moyen termes*, les effets d'incidence des différentes sources de financement peuvent présenter des écarts plus importants. Pour discuter de l'incidence à court terme, il faut partir de l'incidence formelle. La répartition de l'imposition prévue par la loi a une importance quant au comportement des acteurs économiques même quand l'incidence réelle s'en écarte fortement, puisque celle-ci n'est guère connue de ces derniers.

Formellement, les *pour-cent sur le revenu du travail* pèsent entièrement sur le travail, la part des salariés pesant sur l'offre de travail (des travailleurs), la part patronale, sur la demande

<sup>130</sup> Cf. Stiglitz/Schönfelder (1989, 430 s.). Dans une situation de concurrence parfaite, le rapport des élasticités de l'offre et de la demande détermine la répartition de l'imposition. Dans des conditions de marché monopolistiques ou oligopolistiques, il est moins facile de déterminer théoriquement la répartition de l'imposition. Les incidences sont également différentes, selon qu'on les étudie à court ou à long terme.

<sup>131</sup> "La conclusion générale que l'on peut tirer de ces études - à savoir que de simples réaménagements de la structure des recettes de l'Etat ne devraient pas avoir des répercussions importantes, notamment à long terme, sur l'emploi - correspond à la thèse soutenue par la plupart des économistes" (OCDE, 1988, 106).

de travail (des employeurs). D'un point de vue théorique aussi bien qu'empirique, on peut admettre que les effets de l'imposition de la part des employeurs et de la part des salariés présentent peu de différences à long terme<sup>132</sup>. Quant à savoir l'ordre de grandeur selon lequel l'imposition se répartirait à long terme entre l'offre et la demande de travail, on ne peut se référer en Suisse qu'à une analyse empirique effectuée pour le canton de Genève et limitée à 1991. Elle conclut qu'à une augmentation d'un franc des pour-cent prélevés sur le revenu du travail (qu'il s'agisse de la part patronale ou de celle des salariés) correspond une augmentation du salaire brut de 30 centimes. Les salariés supportent donc 70 pour cent de la charge supplémentaire, les employeurs, 30 pour cent<sup>133</sup>. Les experts consultés par le groupe IDA FiSo considèrent ce facteur de report comme étant d'un ordre de grandeur plausible pour la Suisse.

La **TVA** et la **taxe sur l'énergie** portent formellement sur la consommation. Mais comme elles sont prélevées auprès des entreprises, pour des raisons administratives, se pose la question de savoir si les entreprises peuvent effectivement reporter l'imposition sur la consommation (et même peut-être plus). Le renchérissement induit par l'impôt sur la consommation réapparaît dans les négociations salariales et il se peut qu'il y ait un nouveau report partiel sur les coûts de salaire.

L'**impôt sur le revenu** et les **contributions indépendantes des revenus** affectent le revenu des ménages dans son ensemble. A long terme, on assiste à un report partiel de l'imposition sur la demande de travail (augmentation des exigences en matière de salaire lors des négociations salariales).

## 5.5. Charge financière sur les ménages selon l'importance du revenu

Les ménages sont mis à contribution pour le financement des assurances sociales d'un côté, et ils en reçoivent des prestations de l'autre. Savoir si les prestations sont supérieures aux contributions dépend de deux autres éléments: premièrement, l'appartenance du ménage à un ou à plusieurs groupes de bénéficiaires de prestations et deuxièmement, l'importance de son revenu, attendu que les revenus élevés sont (en partie) plus sollicités pour ce financement. Si le budget total de l'Etat (assurances sociales comprises) fait l'objet d'une analyse, on constate au bout du compte de substantiels transferts des salaires élevés vers les salaires moyens et bas (Leu et al. 1988). Les recettes de l'Etat pèsent de manière plus ou moins proportionnelle sur les ménages; la répartition passe par les dépenses qui souvent favorisent de manière ciblée les couches de la population à petits et moyens revenus. L'effet de redistribution est particulièrement marqué dans le domaine du bien-être social.

Dans le présent rapport, on a mis entre parenthèses l'analyse des prestations. Deux questions se posent maintenant: quels sont les groupes de revenus qui contribueront dorénavant, selon les différents modes de financement, au financement des besoins supplémentaires, et quels sont les

<sup>132</sup> La réflexion théorique part de l'idée que les deux types de prélèvements sont soumis aux mêmes règles de report et entraîneraient les mêmes effets fiscaux (Stiglitz/Schönenfelder 1989, 436). Des travaux empiriques aboutissent par contre au résultat que les entreprises seraient à long terme un peu plus chargées par la part des employeurs que par celle des employés (OCDE 1995, 68).

<sup>133</sup> Les travaux comparatifs entre pays de l'OCDE montrent que l'augmentation des coûts du salaire brut en raison des pour-cent sur le revenu du travail (et d'une manière générale en raison des impôts) diffèrent considérablement selon les pays (OCDE 1994a, 272). Le facteur de report varie entre 0 pour cent (USA) et 100 pour cent (RFA). Les raisons de ces différences peuvent être différentes particularités du système de la sécurité sociale (caractère d'assurance ou de redistribution), la situation économique et l'importance des négociations collectives (Flückiger/Suarez Cordero 1995, 43).

groupes de revenus, selon leur revenu, qui seront plus ou moins frappés par cette charge supplémentaire. Pour répondre à ces questions, partons d'un exemple: un besoin supplémentaire de 1 milliard de francs. Les bases des calculs et leurs résultats sont présentés de manière exhaustive dans l'*annexe A6*. Le financement par les pour-cent du revenu du travail est analysé selon deux variantes:

- On admet dans la variante A que la charge totale est supportée entièrement par les revenus du travail (report intégral de la part des employeurs sur les salaires). La somme de 1 milliard de francs est répartie proportionnellement au total des revenus du travail des différentes catégories de ménages.
- On admet dans la variante B que la moitié de la charge (part des employés) est reportée sur les revenus du travail et l'autre moitié (part des employeurs), sur les prix. Une somme de 0,5 milliard de francs est donc répartie proportionnellement au total des revenus du travail des différents ménages. Quant à la somme de 0,5 milliard de francs reportée sur les prix, on admet en simplifiant qu'elle se répartit proportionnellement à l'imposition par le biais de la TVA.

Le **tableau 5.5/1** montre que le besoin de financement supplémentaire nécessaire, pour tous les types de financement, est fourni principalement par les ménages ayant les plus gros revenus (plus de 10'000 francs par mois) mais que la part varie considérablement: pour les contributions indépendantes du revenu, la part supplémentaire à financer est de 17%; pour l'impôt fédéral direct, elle est de 60%. Les effets sur les ménages de rentiers AVS diffèrent eux aussi: les pourcent sur le revenu du travail et l'impôt fédéral direct ne les affectent que marginalement, alors que la TVA, les contributions indépendantes du revenu et la taxe sur l'énergie les impliquent beaucoup plus dans le financement.

**Tabelle 5.5/1: Répartition d'une charge supplémentaire de 1 milliard de francs entre les ménages de personnes actives et de retraités selon des sources de financement distinctes (1990)**

Ménages selon le revenu mensuel brut en francs	Distribution des ménages	Répartition de la charge financière supplémentaire				
		Pour-cent prélevés sur le revenu de l'activité lucrative	Taxe sur la valeur ajoutée	Contributions indépendantes	Taxe sur l'énergie	Impôt fédéral direct
		Variante A	Variante B			
<b>Personnes occupées</b>						
0 - 2'999						
3'000 - 3'999	3%	1%	1%	1%	2%	2%
4'000 - 4'999	5%	3%	3%	3%	3%	3%
5'000 - 5'999	9%	7%	7%	7%	8%	8%
6'000 - 6'999	10%	10%	9%	9%	11%	10%
7'000 - 7'999	11%	13%	12%	11%	13%	12%
8'000 - 8'999	10%	13%	12%	12%	12%	11%
8'000 - 8'999	8%	11%	10%	10%	9%	9%
9'000 - 9'999	6%	10%	9%	8%	7%	7%
10'000 et plus	14%	31%	28%	25%	17%	19%
<b>Total des actifs</b>	<b>76%</b>	<b>98%</b>	<b>91%</b>	<b>85%</b>	<b>84%</b>	<b>81%</b>
<b>Retraités</b>	<b>24%</b>	<b>2 %</b>	<b>9 %</b>	<b>15 %</b>	<b>16 %</b>	<b>19 %</b>
<b>Total ménages</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>

Sources et calculs: cf. annexe A6

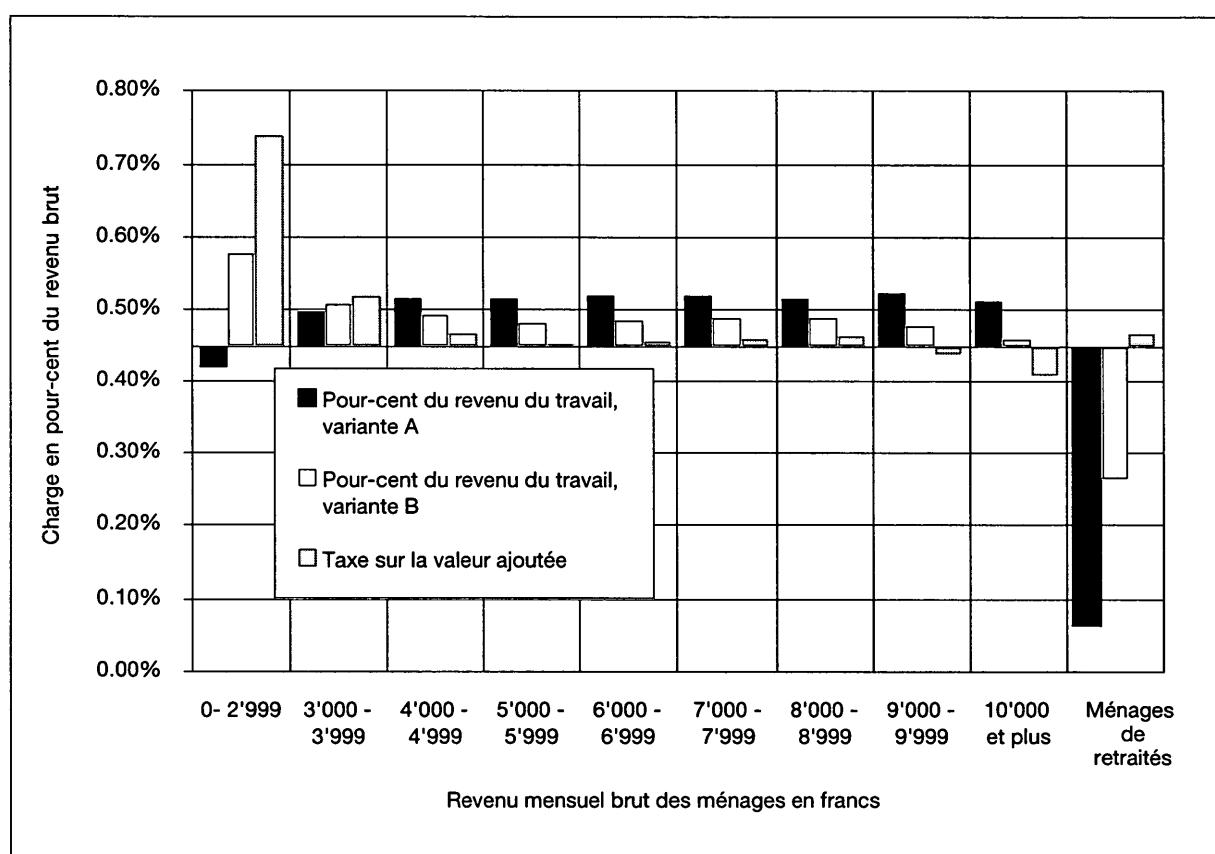
Comment apparaît maintenant le supplément de charge par rapport au revenu? Un besoin supplémentaire de 1 milliard de francs entraîne une charge supplémentaire moyenne des revenus de 0,45%. Le **graphique 5.5/a** présente une comparaison des principales variantes du financement, les pour-cent du revenu du travail et la TVA.

- Pour les ménages exerçant une activité lucrative dont le revenu mensuel dépasse 3000 francs, les effets des trois variantes proposées sont égaux. Les pour-cent du revenu du travail (variante A) exercent un effet presque proportionnel. Si, de plus, l'on prenait en compte l'économie fiscale due à la déduction du revenu imposable des pour-cent du salaire versés par les salariés et l'existence d'un plafonnement pour le revenu du travail imposé, il en résulterait un effet légèrement régressif. La TVA frappe un peu plus fortement les petits revenus et a donc une tendance dégressive, parce que les ménages disposant d'un petit revenu doivent consacrer une part plus importante de celui-ci à la consommation que les ménages disposant d'un revenu élevé (dont l'épargne n'est pas soumise à la TVA). Les effets de la variante B sont à mi-chemin entre ceux de la variante A et ceux de la TVA.
- Les ménages ne disposant que d'un tout petit revenu (moins de 3000 francs) sont frappés par la TVA nettement plus que la moyenne. Sur la durée, cette charge devrait pourtant diminuer<sup>134</sup>. Les pour-cent sur le revenu du travail (variante A) représentent au contraire une charge légèrement inférieure à la moyenne.

<sup>134</sup> La charge supérieure à la moyenne est due au fait que les ménages pris en considération dans l'échantillon dépensent plus qu'ils ne gagnent (les dépenses mensuelles excèdent les rentrées de quelque 850 francs). A

- Les ménages de rentiers ressentent la TVA un peu moins que la moyenne et les pour-cent sur le revenu du travail beaucoup moins (puisque dans ces ménages, un dixième seulement du revenu provient d'une activité lucrative).
- L'effet légèrement dégressif de la TVA diminue si l'on considère l'ensemble du cycle de la vie, avec ses phases d'épargne et de dépenses. Sur toute la durée de ce cycle, la consommation correspond au revenu, s'il n'y a pas d'héritage. Une imposition proportionnelle de la consommation a donc des effets proportionnels tout au long du cycle. En cas d'héritage apparaît de nouveau un effet régressif sur l'ensemble du cycle de vie.

**Graphique 5.5/a: Charge pour un besoin de financement d'un milliard de francs selon le revenu:  
comparaison entre le pour-cent du revenu de l'activité lucrative et la taxe sur la valeur ajoutée (1990)**



Sources et calculs: cf. annexe A5

Le graphique 5.5/b présente la même comparaison pour les contributions indépendantes du revenu, la taxe sur l'énergie et l'impôt fédéral direct. Pour faciliter la comparaison avec le graphique précédent, la variante A des pour-cent sur le revenu du travail y figure encore une fois

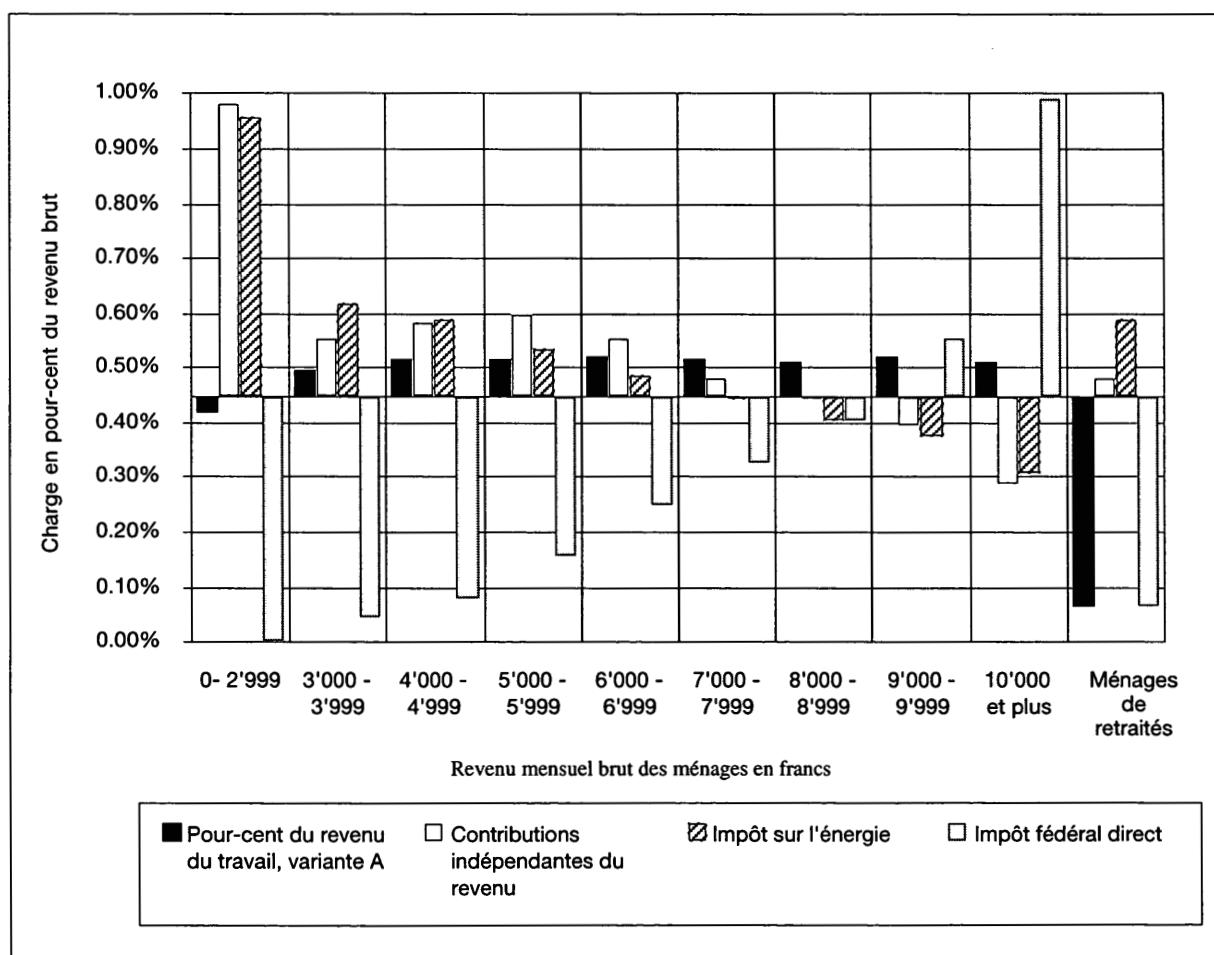
- Les contributions indépendantes du revenu et la taxe sur l'énergie engendrent un effet régressif similaire pour les ménages disposant d'un revenu du travail: les bas revenus sont imposés plus que la moyenne. L'origine de l'effet régressif de la taxe sur l'énergie réside dans le fait que les dépenses pour les agents énergétiques et pour les produits que

plus longue échéance, les dépenses et les recettes doivent s'équilibrer et la charge que représente la TVA en fonction des dépenses diminue en rapport avec le revenu.

l'imposition de l'énergie fait renchérir représentent une part nettement plus élevée du revenu des classes de revenus inférieures que de celles qui disposent d'un revenu élevé. Mais il faut noter que l'effet régressif diminue si l'on impose la consommation d'énergie des entreprises, parce que les biens de consommation indirectement taxés ne relèvent pas dans la même proportion des besoins fondamentaux que la consommation directe d'énergie.

- Les ménages de rentiers sont légèrement plus touchés que la moyenne par les contributions indépendantes du revenu et, pour ce qui est de la taxe sur l'énergie, la taxe est un peu plus élevée.
- L'impôt fédéral direct a un effet fortement progressif. Les ménages de retraités sont imposés nettement moins que la moyenne (cette constatation est valable pour les ménages de rentiers dans leur ensemble, mais pas pour ceux qui disposent d'un revenu de la fortune élevé).

**Graphique 5.5/b: Charge représentée par un besoin de financement d'un milliard de francs selon le revenu II: comparaison entre le pour-cent du revenu de l'activité lucrative, la taxe sur la valeur ajoutée, les contributions indépendantes du revenu et l'impôt fédéral direct (1990)**



Sources et calculs: cf. annexe A6

## En résumé

Les différentes sources de financement, selon l'importance du revenu et le type de ménage (ménage d'actifs ou ménage de retraités), sont liées à des charges très différentes. Les deux principales sources de financement, soit les pour-cent sur le revenu du travail et la TVA, sont tout à fait comparables dans leurs effets, selon l'importance du revenu. La TVA, comparée aux pour-cent du revenu, implique plus les ménages de retraités dans le financement. Les taxes sur l'énergie et les contributions indépendantes du revenu pèsent plus fortement sur les ménages disposant d'un petit revenu que sur ceux qui jouissent d'un revenu élevé. L'impôt fédéral direct a un effet fortement progressif.

## 5.6. Effets d'incitation sur les ménages

Le système des assurances sociales en soi exerce des effets très nets sur le comportement des ménages (détournement de l'épargne privée vers l'épargne institutionnelle, stagnation de la consommation). Dans quelle mesure, pour un niveau de prestations donné, des restructurations des sources de financement déploient-elles des effets d'incitation dans les ménages? La réponse est moins évidente.

Si l'on considère le *pour-cent du revenu du travail* et l'*imposition du revenu*, les conséquences négatives possibles sur l'offre de travail sont importantes. Nos réflexions quant aux deux manières de réagir (réduction de l'offre de travail et transfert vers l'économie grise) ont déjà été présentées sous chiffre 5.1.

Les impôts frappant la consommation (*taxe sur la valeur ajoutée* et *taxe sur l'énergie*) sont liés à des modifications de la structure de consommation (déplacement vers des biens moins fortement taxés). En outre, l'imposition de la consommation induit une (modeste) augmentation de l'épargne. Comme on l'a déjà dit au chiffre 5.1., pour les deux impôts, à partir d'un certain taux, on assiste à un transfert de la consommation vers l'économie grise (consommation de produits de l'économie grise).

Les *cotisations indépendantes du revenu* (prime par tête) ne devraient pas modifier les comportements, parce qu'aucun changement de comportement ne les réduit.

## 5.7. Effets d'incitation sur les entreprises

Comme on l'a dit sous chiffre 5.4., la manière dont les sources de financement influencent l'engagement des facteurs de production des entreprises n'est pas la même si l'on envisage les court et moyen termes ou le long terme. Dans le premier cas, les différentes incidences à court et moyen termes sont déterminantes. Dans le second, il faut d'abord s'arrêter sur les conséquences à long terme, qui ne présentent guère de différences (cf. chiffre 5.4.). Nous présentons ci-dessous les conséquences considérées à court et moyen termes.

En ce qui concerne les taxes et impôts prélevés sur les ménages (*contributions indépendantes du revenu*, *impôt sur le revenu*), il n'y a pas d'effet sur l'engagement des facteurs de production. Pour réduire l'impôt sur le revenu, les indépendants peuvent faire passer une partie de leur activité dans l'économie grise.

En soi, la *taxe sur la valeur ajoutée* est neutre du point de vue de l'engagement des moyens de production. Là aussi, si les taux sont élevés, les indépendants peuvent toutefois

estimer qu'il est plus rentable d'offrir leurs biens et leurs services dans le cadre de l'économie grise. De plus, les différences de taux peuvent entraîner une certaine distorsion de l'engagement des moyens de production.

La *taxe sur l'énergie* déploie un effet d'incitation souhaité (diminution relative de la consommation d'énergie).

L'effet du *pour-cent du revenu du travail* pose problème. Comme le facteur travail est imposé, la tendance sera de substituer au travail des machines et de l'énergie, ce qui peut conduire à un chômage structurel. Si on envisage le long terme, il faut relativiser cet effet, parce que les autres types de financement, tels que la TVA, amèneraient une augmentation des salaires bruts d'une ampleur comparable (cf. chiffre 5.4.). Il est néanmoins vraisemblable que les entreprises donnent beaucoup d'importance au pourcentage sur le revenu du travail dans leurs décisions de production, au moins à court terme. Une augmentation des pour-cent de salaire entraînera donc des effets de substitution plus importants que les autres formes d'imposition. L'ampleur de l'effet de substitution est controversée.

## 5.8. Marché intérieur: effets sur la concurrence

Les sources de financement qui n'exercent pas d'effet d'incitation immédiat sur les entreprises (*contributions indépendantes du revenu, impôt sur le revenu, impôt sur les successions, taxe sur la valeur ajoutée*) ne provoquent généralement pas non plus de distorsions de la concurrence sur le marché intérieur. Mais l'exonération d'impôt et la réduction du taux de la TVA pour certains biens induisent certaines distorsions entre branches et entreprises.

La *taxe sur l'énergie* pèse plus particulièrement sur les entreprises et les branches qui sont de grosses consommatrices, modifiant ainsi la compétitivité. Cet effet d'orientation est souhaité, puisqu'il incite à un changement technologique axé sur des méthodes de production économisant l'énergie.

Il faut s'attendre à des modifications de la compétitivité relative en fonction du *pour-cent du revenu du travail*. Les branches et les entreprises sont imposées différemment selon l'importance de leur capital et de leur création de valeurs. Ces prélèvements en tant que facteurs des coûts ont d'autant moins de poids que la part des rémunérations du travail soumises à l'assurance au total de la création de valeurs est plus basse. Les entreprises et les branches qui engagent plus de personnel dans leur création de valeur sont défavorisées par rapport à celles qui engagent plus de capital. Un calcul fait pour le canton de Genève montre que l'imposition par le pour-cent du salaire versé par les employeurs à l'AVS par rapport à la création brute de valeurs diffère fortement selon les branches. L'imposition la plus basse est le fait des banques (1,45 pour cent de la création de plus-value), la plus élevée, celui de la métallurgie (3,32 pour cent) (Flückiger/Suarez Cordero 1995, 60).

## 5.9. Effets sur la compétitivité internationale

En matière de compétitivité internationale, deux éléments revêtent de l'importance: la compétitivité des prix pratiqués à l'exportation et l'attractivité de la place économique (cf. chiffre 4.1.).

Les taxes prélevées sur les ménages (*cotisations indépendantes du revenu, impôt sur le revenu*) n'influencent pas les coûts de production, partant, la compétitivité des exportations à court terme. Mais à long terme, on peut s'attendre à ce que ces taxes soient reportées en partie sur les coûts de production. L'ensemble du climat fiscal, déterminé par les impôts sur le revenu, est un facteur à ne pas négliger dans l'appréciation de l'attractivité de la place économique<sup>135</sup>.

La *taxe sur la valeur ajoutée* est neutre dans le commerce extérieur, puisque les exportations en sont exonérées et les importations soumises à taxe. Si on tient compte des incidences à long terme, il faut s'attendre aussi à une augmentation des coûts de production. La TVA influence aussi le climat fiscal, partant, l'attractivité du lieu.

La *taxe sur l'énergie* entraîne une augmentation des coûts de production (coûts énergétiques) laquelle provoque des distorsions dans le commerce extérieur, si elle est perçue isolément dans un pays. Mais la taxe sur l'énergie, conçue comme un taux spécial de la TVA, pourrait également être neutre dans le commerce extérieur. La taxe sur l'énergie diminuera l'attractivité du lieu pour les entreprises grosses consommatrices d'énergie.

Pour juger des effets du *pourcentage prélevé sur le revenu du travail* sur la compétitivité des exportations, il faut aussi distinguer entre le court et le moyen terme d'une part, et le long terme de l'autre. A court et moyen termes, il entraîne une forte augmentation des coûts de salaires bruts. Celle-ci constitue une entrave dans la concurrence internationale, si l'imposition du facteur travail est moindre dans les pays concurrents. A long terme, il est plus difficile de dire si le pour-cent du revenu du travail constitue une charge plus forte sur les coûts de production que les autres types de financement. A noter que la taxe sur l'énergie se trouve dans un rapport de substitution par rapport aux prélèvements sur le facteur travail. Les branches économiques exigeant beaucoup de main-d'oeuvre pourraient être favorisées dans la concurrence internationale si, à une imposition de l'énergie correspondait un dégrèvement au niveau des pour-cent du revenu du travail.

## 5.10. Principales possibilités pour couvrir les besoins supplémentaires

Si l'on compare les différentes sources de financement, aucun ordre préférentiel, qui soit le mieux adapté pour couvrir les besoins supplémentaires, ne se dégage clairement. Selon le groupe de travail, plusieurs modes de financement sont à éliminer en tant que principaux piliers de financement :

- L'introduction d'une taxe sur la plus-value, d'une contribution sur les machines ou d'une contribution sociale généralisée est irréaliste du point de vue politique, d'autant que, par rapport aux sources de financement existantes, leurs avantages ne sont pas évidents, quand ils ne présentent pas carrément de nets inconvénients.
- On ne peut recourir à des modes de financement qui portent préjudice aux recettes actuelles des cantons (et des communes). Ce principe vaut surtout pour l'impôt sur la fortune et l'impôt sur les successions, qui doivent rester acquis aux cantons, comme base de financement pour de nouvelles recettes et pour couvrir les montants versés par les cantons aux assurances sociales.
- Les contributions indépendantes du revenu et la taxe sur l'énergie sont d'un rapport trop incertain et l'effet dégressif des premières est trop prononcé. Ni les unes ni l'autre ne

---

<sup>135</sup> L'impôt sur les personnes physiques révèle son importance directe quand il s'agit d'engager des "têtes" à très haut salaire.

peuvent être envisagées comme sources principales de financement. Une taxe sur l'énergie est suffisamment rentable pour décharger partiellement le facteur travail de pour-cent sur le revenu.

Ainsi donc, il subsiste aujourd'hui trois modes de financement déjà pratiqués qui peuvent constituer les principaux piliers du financement des besoins supplémentaires: le pour-cent du revenu du travail, la taxe sur la valeur ajoutée et l'impôt sur le revenu. A court et à moyen terme, la TVA présente des avantages par rapport aux autres sources, parce qu'elle entraîne moins de distorsions dans les structures d'incitation des ménages et des entreprises. A long terme, les reports font que les différences entre les types de financement s'atténuent. Il existe un potentiel de recettes supplémentaires surtout avec la TVA, qu'il est déjà prévu d'augmenter de 1 pour cent pour couvrir les dépenses supplémentaires de l'AVS liés à la démographie. La TVA, comme le pour-cent du revenu du travail, a un effet légèrement régressif, mais présente l'avantage, dans les assurances couvrant l'ensemble de la population, d'impliquer aussi les personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative selon leur capacité de consommation. Il existe certaines limites à l'augmentation du pour-cent du revenu du travail, qui naissent de l'effet certain à court et moyen termes de cette augmentation sur les coûts du travail. Pour ce qui est de l'impôt sur le revenu, une affectation aux assurances sociales n'a guère de sens, mais il constitue une base de financement prioritaire pour mobiliser les contributions publiques. Pour compléter, on pourrait envisager d'introduire une taxe sur l'énergie, affectée à un but ou non, qui pourrait jouer un certain rôle dans la couverture des besoins supplémentaires.

## 6<sup>e</sup> chapitre Réflexions sur le financement des diverses branches de l'assurance sociale

Comme il est apparu dans la première partie, le système des assurances sociales en Suisse est un système très différencié. Les branches de l'assurance sociale ont des objectifs différents, elles remplissent des fonctions différentes et couvrent aussi des catégories de personnes différentes. Compte tenu de cette conception multiple, il est judicieux d'utiliser des modes de financement également différents selon la branche de l'assurance sociale.

Le groupe de travail a dès lors réfléchi aux principes qui permettraient un financement approprié de chacune des branches de l'assurance sociale. Les principes sont déduits des réflexions générales sur les buts spécifiques, les conditions générales et les fonctions des assurances sociales (chiffre 6.1. et 6.2.). Ils sont énumérés au chiffre 6.3., et commentés et fondés en détail à *l'annexe A7*. Au chiffre 6.4., les principes sont appliqués aux quatre branches de l'assurance sociale, l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage.

### 6.1. Fonctions des assurances sociales

On peut, pour l'essentiel, attribuer aux assurances sociales trois fonctions qui peuvent être plus ou moins marquées<sup>136</sup>.

#### 6.1.1. Fonction d'assurance

Les assurances sociales remplissent une *fonction d'assurance* au sens classique du terme. L'organisation selon le principe d'équivalence est caractéristique de chaque assurance. Le principe d'équivalence signifie que les cotisations individuelles des participants sont calculées en fonction des prestations à recevoir. Ceci implique en même temps que le montant des prestations dépend du montant des cotisations individuelles. Celui qui n'a pas payé de cotisations ne bénéficie d'aucune prestation, et celui qui ne bénéficie d'aucune prestation ne doit pas payer de cotisations. L'application du principe d'équivalence n'engendre pas de redistribution entre les ménages ayant des revenus différents, ni entre tout le groupe des participants et des non-participants. Fondamentalement, une assurance est constituée par le fait que des individus qui se trouvent confrontés aux mêmes risques individuels incertains s'associent dans une communauté de risques. Grâce à la loi des grands nombres, les coûts des sinistres qui vont survenir pendant une année pour la communauté de risques peuvent être évalués d'une manière relativement précise. Grâce à la dispersion des risques de l'assurance, chaque assuré peut se procurer une couverture des risques avec des moyens beaucoup plus réduits que s'il devait y pourvoir individuellement. Sur ce point, il existe dans toutes les assurances organisées entièrement en fonction du principe d'équivalence, une solidarité entre les assurés qui ne subissent aucun dommage, et les assurés qui sont victimes d'un dommage. Dans la sécurité sociale, la fonction d'assurance est comparable à celle des assurances privées - pour autant que le principe d'équivalence soit appliqué.

---

<sup>136</sup> A ce sujet, voir aussi Flückiger/Suarez Cordero (1995, 21 ss.); Antille et al. (1995, 1 ss.).

### 6.1.2. Fonction d'obstacle à des coûts sociaux subséquents

Du point de vue social, les assurances privées offrent des solutions insuffisantes pour couvrir certains risques. Cette situation peut être imputée d'une part aux citoyennes et aux citoyens qui ont trop peu recours aux assurances et, d'autre part, aux assureurs privés qui ne proposent pas de telles assurances ou exigent des primes bien trop onéreuses.

- Différentes assurances sociales obligent le citoyen à se prévenir contre les futures vicissitudes (qui surviennent plus souvent avec l'âge). Sans ce rôle de "tutelle", la prévoyance privée (pour des raisons de manque d'information et d'une orientation très marquée sur le présent) serait trop limitée, surtout pour la vieillesse.
- A la suite surtout de problèmes d'information, la solution du marché fournit une offre trop limitée pour certains risques (condensé de Barr 1992). Aucune assurance privée n'est proposée, du moins pas à des primes abordables, lorsque les probabilités de réalisation du risque ne sont pas calculables (par ex. l'inflation), lorsque les probabilités de réalisation du risque ne sont pas indépendantes (par ex. chômage généralisé), ou lorsque les probabilités de réalisation du risque atteignent presque 100% (par ex. soins pour les personnes très âgées). Une assurance privée ne peut couvrir un risque que de manière incomplète dans le cas d'une sélection adverse, c'est-à-dire d'une séparation en bons et en mauvais risques, situation dans laquelle les mauvais risques ne peuvent être assurés qu'avec des primes qui ne sont presque plus supportables.

En raison de la couverture insuffisante des risques que procure une solution basée uniquement sur les principes du marché, des coûts subséquents sont à la charge de toute la société (économiquement parlant: des coûts externes). Ceci est par exemple le cas lorsque l'aide sociale doit soutenir des personnes qui n'ont pas été assez prévoyantes pour la vieillesse, ou qui ne peuvent pas s'assurer contre des risques (par ex. soins pour personnes âgées). Si l'Etat renonce à un soutien par l'aide sociale, on voit apparaître une misère sociale et des tensions qu'une société qui se veut solidaire et démocratique ne peut supporter.

Le principe des assurances sociales permet d'éviter de tels coûts sociaux subséquents pour la société et d'obtenir, économiquement parlant, une internalisation des coûts externes. Afin de parvenir à cette internalisation, les assurances sociales sont généralement basées sur *trois principes d'organisation*. Premièrement, il y a une obligation de s'assurer, de telle manière que les bons risques ne peuvent s'échapper. Deuxièmement, les assurances sociales ne peuvent refuser aucun mauvais risque. Troisièmement, on renonce à fixer des primes échelonnées en fonction des risques individuels afin d'éviter que les mauvais risques ne doivent s'acquitter de primes exagérément élevées.

Toutes les carences du marché ne justifient pas d'emblée une solution relevant des assurances sociales. Pour justifier une solution par les assurances sociales, il est théoriquement nécessaire d'avoir la preuve que le bénéfice supplémentaire en découlant est plus élevé que les coûts supplémentaires. Il est très difficile de contrôler cela d'une manière empirique. Pour justifier une solution relevant des assurances sociales, il est donc plus simple de se demander si l'absence d'une telle assurance provoquerait des problèmes importants pour la société.

### 6.1.3. Fonction de redistribution

De par son caractère obligatoire et général, une assurance sociale remplit déjà une fonction de redistribution entre les mauvais et les bons risques. D'autres niveaux de la *redistribution*

**horizontale** (redistribution entre des catégories ayant le même revenu) peuvent venir s'y ajouter: redistribution entre les générations, les sexes, les régions et les catégories de ménages (par ex. ménages avec ou sans enfants).

De plus, la plupart des assurances sociales tendent explicitement à une **redistribution verticale** (des ménages à fort revenu vers ceux à faible revenu). Le principe d'équivalence est alors limité et complété, ou remplacé, par le principe de la capacité économique. Pour le financement, le **principe de la capacité économique** se fonde sur les ressources économiques (des participants aussi bien que des non-participants), sans que les prestations ne tiennent compte des contributions versées à l'assurance sociale. Il en résulte des redistributions entre les ménages à fort revenus et les ménages à faibles revenus, ainsi qu'entre les participants et les non-participants.

Dans l'AVS, le principe d'équivalence est restreint puisque le montant du salaire sur lequel sont prélevés des pour-cent n'est pas limité vers le haut, alors que celui de la rente est plafonné vers le haut et vers le bas, et ne dépend donc des versements que dans une mesure limitée. Certaines autres branches de l'assurance sociale ne comportent plus aucun aspect d'équivalence; dans les cas extrêmes, le principe de l'assurance sociale est remplacé par le principe de la prévoyance ou par le principe de l'aide sociale<sup>137</sup>. Le **principe de la prévoyance** crée des prétentions tout à fait générales à des transferts, pour autant que les conditions légales relatives au besoin soient remplies. Tel est le cas, par exemple, dans certaines situations (obligation d'assistance pour enfant), ou lorsque que certaines limites de revenu ne sont pas atteintes. Le calcul de la prestation ne tient pas compte des besoins du bénéficiaire. Le financement est généralement assuré par la voie de l'imposition générale dans le cadre des finances publiques. Le **principe de l'aide sociale** a en commun avec le principe de la prévoyance l'idée de la responsabilité collective, et le financement est donc assuré grâce aux ressources générales des fonds publics. A la différence des principes de l'assurance sociale et de la prévoyance, les prestations sont toutefois fixées uniquement une fois que la preuve du besoin est établie. L'aide sociale est fondamentalement axée sur l'aide individuelle et subsidiaire.

#### 6.1.4. Rapport entre les fonctions d'assurance et de redistribution

En ce qui concerne l'appréciation des fonctions, la controverse porte essentiellement sur le rapport entre la fonction d'assurance et la fonction de redistribution. Certains économistes préconisent de séparer la fonction d'assurance et la fonction de redistribution verticale. A ce sujet, il est proposé, par exemple, d'introduire une couverture de base qui aurait une forte fonction de redistribution. A cet effet, on pourrait instaurer une assurance de base pour couvrir les risques de maladie, d'accident, de chômage, d'invalidité et de vieillesse, ou introduire un système général de revenu minimum garanti (grâce à un impôt négatif sur le revenu ou à une rente civile). La garantie d'un niveau de vie supérieur au standard minimum devrait, dans cette optique, être laissée à la prévoyance privée.<sup>138</sup>.

<sup>137</sup> Pour une présentation des principes, voir aussi Wagner (1985, 164 ss.)

<sup>138</sup> Cette position est nettement défendue par Buomberger/Burgstaller (1995). La majorité des experts interrogés par écrit par le groupe IDA FiSo se prononce également dans ce sens (Schips 1995, Müller 1995, Kirchgässner/Savioz 1995). Au contraire, les cinq rapports d'experts sur la conception des trois piliers, publiés en 1991 par le DFI, préconisent une intégration de la fonction d'assurance et de la fonction de redistribution (DFI 1991). Antille et al. (1995), consultés par écrit par le groupe IDA FiSo, sont également de cet avis.

Une prise de position sur des propositions de réforme aussi vastes dépasse le mandat du groupe IDA FiSo, qui doit en principe se baser sur le système actuel de prestations. Il faut cependant noter que divers arguments, aussi bien économiques que sociaux en général, peuvent être allégués contre une séparation générale des fonctions d'assurance et de redistribution.

### **6.1.5. Aperçu des caractéristiques des branches de l'assurance sociale**

Les branches des assurances sociales (y compris l'aide sociale) définies dans la première partie peuvent être réparties en quatre catégories selon les particularités de leurs fonctions respectives:

- La *prévoyance professionnelle*, l'*assurance-maladie* et l'*assurance-accidents* sont des assurances qui pourraient en fait aussi être offertes par des caisses privées. C'est l'aspect de la prévoyance obligatoire (en tant que manière partielle d'éviter des frais sociaux subséquents) qui justifie principalement la solution de l'assurance sociale. Il en résulte diverses redistributions horizontales, particulièrement marquées dans l'assurance-maladie (solidarité entre les sexes, les catégories d'âge). La redistribution verticale est plutôt faible. Une compensation sociale par les contributions des pouvoirs publics est prévue uniquement pour l'assurance-maladie.
- L'*assurance-chômage*, le *régime des allocations pour perte de gain* et l'*assurance-maternité* sont des assurances qui ne peuvent pas être offertes, ou seulement d'une manière insuffisante, par des caisses privées. Dans les trois cas, d'importants coûts sociaux subséquents sont ainsi évités (principalement dans le cas de l'assurance-chômage). Les trois assurances engendrent d'importantes redistributions horizontales. La redistribution verticale peut être qualifiée de faible à moyenne. Dans le cas de l'assurance-chômage, la redistribution verticale est limitée par le plafond des cotisations, dans le cas de l'assurance-maternité une répartition verticale s'effectuerait surtout grâce à un système complémentaire des prestations de besoin (voir chiffre 2.11.2).
- L'*AVS* et l'*AI* sont des assurances sociales qui provoquent une forte compensation sociale. Dans les deux cas, l'objectif d'éviter des coûts sociaux subséquents est très marqué (si ces assurances n'existaient pas, pauvreté et dénuement feraient leur apparition). Il y a d'importantes redistributions horizontales, surtout dans l'*AVS*, entre les générations. Du fait que les rentes sont limitées alors que le montant du salaire soumis à cotisation ne l'est pas, la redistribution verticale est relativement importante.
- Les *prestations complémentaires* et l'*aide sociale* ne sont pas des assurances au sens classique du terme, mais constituent des prestations de besoin. On peut considérer que les prestations complémentaires sont une combinaison du principe de la prévoyance et de celui de l'aide sociale; l'aide sociale quant à elle correspond au principe de l'aide sociale. Dans les deux cas, l'objectif d'éviter des coûts sociaux subséquents, de même que la redistribution verticale revêtent une très grande importance.

Les deux branches suivantes sont à considérer comme des cas particuliers, car elles ne peuvent être classées dans aucune des quatre catégories:

- L'*assurance militaire* n'est pas véritablement une assurance sociale, mais correspond à une sorte de responsabilité civile de la Confédération qui entraîne une redistribution horizontale en faveur de ceux qui accomplissent un service militaire, mais ne permet aucune redistribution verticale.
- Les *allocations familiales* constituent dans la structure actuelle un cas limite d'assurance. Le principe d'équivalence est réduit au minimum (pas de cotisations

attribuables individuellement, versements uniformes). L'objectif d'éviter des coûts sociaux subséquents est en principe d'une importance capitale, mais il n'est guère réalisé aujourd'hui vu la modestie du montant des prestations. La redistribution horizontale (des ménages sans enfant aux ménages avec enfants) est marquée, alors que la redistribution verticale est moins importante.

## 6.2. Conditions-cadre des assurances sociales

L'organisation du financement des assurances sociales doit satisfaire aux conditions-cadre de la justice sociale, de l'efficience et de l'effectivité, ainsi qu'à celles de la répartition confédérale des tâches.

### 6.2.1. Conditions-cadre de la justice sociale

Différents principes de justice peuvent être appliqués pour déterminer la manière de concevoir un financement socialement équitable.

#### *Principe d'équivalence et principe de la capacité économique*

Le financement d'une assurance sociale doit traiter équitablement les participants aussi bien que ceux qui ne le sont pas. Il existe là une zone de tension entre le principe d'équivalence et le principe de la capacité économique. Le *principe d'équivalence* est indiqué pour les assurances sociales qui visent à assurer le niveau de vie habituel en cas de situations de risque particulières. Plus une assurance sociale vise aussi à diminuer les inégalités verticales (entre les personnes/ménages à gros revenus et ceux à faibles revenus) et à éviter les coûts sociaux subséquents à la société, plus son financement sera régi par le principe de la capacité économique.

La question de l'équivalence et de la redistribution se pose également pour le rapport entre les générations. Dans les régimes de la prévoyance vieillesse selon le système de répartition, il existe inévitablement dans la phase de lancement une redistribution en faveur des premières générations de rentiers (qui, en tant qu'actifs, n'ont cotisé que partiellement). Cette question prend une importance particulière dans le cas du vieillissement de la population. Si les montants des prestations peuvent être maintenus au même niveau, c'est-à-dire dire que les rentes demeurent identiques en termes réels, la charge pour les générations suivantes de salariés augmente, étant donné que la génération actuellement active ne paye pas assez par rapport aux prestations qu'elle recevra une fois qu'elle sera à la retraite. Si, en revanche, la charge qui grève les salariés reste constante, le niveau des prestations doit être diminué pour les futures générations de rentiers.

Lorsque les prestations doivent être maintenues au même niveau malgré le vieillissement de la population, il faut se demander s'il est équitable que la charge supplémentaire soit supportée uniquement par les personnes actives. Une solution serait de renforcer le principe de la capacité économique. Cela signifierait que les rentiers aisés participent également au financement, et que la redistribution entre les générations soit ainsi liée à une redistribution verticale englobant toute la population (Banque mondiale 1994, 132ss).

### ***Principe de causalité et principe du bénéficiaire***

Au chapitre de l'équité, on doit se demander pour chaque branche des assurances sociales qui est responsable en dernier ressort du risque à couvrir, et peut se libérer de sa co-responsabilité en se déchargeant sur l'assurance sociale. Ce groupe ou instance entraînant des risques doit être impliqué dans le financement selon le *principe de causalité*<sup>139</sup>. Il est par exemple indispensable de faire participer les employeurs au financement de l'assurance-accidents professionnels, car ce sont eux qui peuvent largement faire diminuer les risques d'accidents sur les lieux de travail.

D'autre part, il faut aussi se demander qui profite des prestations de l'assurance sociale. Selon le principe *du bénéficiaire*, ces personnes et ces catégories de la société doivent participer au financement<sup>140</sup>. Il s'agit d'une part du groupe des personnes ayant droit à des prestations, et de l'autre, de tous les groupes dispensés d'une obligation, par exemple de celle de verser un salaire. Mais, l'avantage de l'assurance sociale ne se limite généralement pas à quelques groupes. Il en résulte également de nombreux effets positifs pour toute ou pour bien des parties de la société. Il suffit de songer, d'une manière générale, à la stabilité sociale et économique. En outre, l'assurance sociale permet d'indemniser des prestations d'intérêt social (par exemple, compensation du revenu en cas de maternité ou de service militaire) (Mahon 1995, 24).

## **6.2.2. Conditions-cadre de l'efficience et de l'effectivité**

On peut définir l'efficience et l'effectivité de la manière suivante (Kirsch 1983, 10):

On entend par *efficience*, conformément au principe économique, le rapport coût/profit qui garantit qu'un but donné est atteint avec un coût minimum, ou qu'un coût déterminé permet d'atteindre au mieux un but. Par *effectivité*, on entend le rapport entre les valeurs théoriques prévues et les valeurs réelles effectivement atteintes: une action peut être qualifiée d'effective lorsque l'on atteint ex-post, ce qui avait été prévu ex-ante.

Dans les conditions-cadre de l'efficience, on peut distinguer l'efficience politico-économique et l'efficience administrative.

### ***Efficience économique***

Du point de vue de l'efficience économique, les régimes des assurances sociales doivent être conçus de manière à maximiser la différence entre les avantages tirés par la société et les coûts occasionnés à la société. Cela signifie sur un plan d'ensemble, qu'une partie optimale du produit intérieur brut doit être utilisée pour la sécurité sociale (*macroefficience*). De plus, les moyens doivent être répartis entre les diverses affectations de sorte qu'un franc supplémentaire provoque dans tous les domaines un rendement identique (*microefficience*). Bien que ces critères soient clairs sur le plan théorique, les possibilités empiriques permettant de déterminer quantitativement un volume de prestations ayant cette efficience, de même que sa structure font défaut.

L'objectif de la *distorsion minimale de l'incitation* fait également partie de l'efficience politico-économique. Il s'agit d'éviter le plus possible que les acteurs économiques ne modifient

<sup>139</sup> Mahon (1995, 24) parle à ce sujet d'une "logique de responsabilité".

<sup>140</sup> Mahon (1995, 24) utilise les notions de "logique des profits et pertes" ou "logique de l'équité".

leur comportement de manière indésirable. D'un point de vue strictement économique, toute distorsion de la structure de l'incitation est indésirable. On doit cependant aussi tenir compte du fait que le système des assurances sociales provoque de nombreuses modifications de comportement qui sont souhaitées (voir également au chiffre 4.1., les explications sur la valeur économique de la sécurité sociale). Il ne peut donc s'agir que de maximiser la différence entre les effets positifs et les distorsions *indésirables* de l'incitation en matière de consommation, de travail et d'investissement.

Dernier élément de l'efficience économique, l'exigence *d'une adaptation conforme aux règles de l'économie* qui veut que les systèmes des assurances sociales provoquent le moins d'effets de choc possible sur l'économie. Les systèmes devraient s'adapter de manière aussi souple que possible à l'évolution de la conjoncture et aux changements structurels. En ce qui concerne le financement, cela signifie deux choses. Premièrement, le financement doit être organisé d'une *manière neutre à anticyclique par rapport à la conjoncture*. Deuxièmement, les sources de financement doivent être suffisamment *abondantes* pour être en mesure d'absorber les modifications structurelles des besoins financiers (par exemple à cause du vieillissement de la population).

Les buts de l'efficience économique portent en général aussi bien sur les recettes que sur les prestations. Les aspects de la macroefficience et de la microefficience ne peuvent être judicieusement utilisés que sur la combinaison du financement et des prestations. En revanche, les aspects de la distorsion minimale de l'incitation et de l'adaptation conforme aux règles de l'économie peuvent concerner uniquement le financement et seront pris en considération dans les principes de financement.

### ***Efficiency administrative***

On distingue plusieurs aspects dans l'objectif de l'efficience administrative:

- Il faut limiter au maximum les *dépenses administratives*. Cela signifie qu'il faut réduire le plus possible d'une part les coûts résultant de l'administration de l'assurance sociale et, d'autre part, les contraintes administratives pour les ménages et les entreprises.
- Le système doit satisfaire aux exigences de la *transparence* et de la *clarté*. L'origine des moyens et l'utilisation des moyens surtout doivent être clairement identifiables par tous les participants.
- Le système doit permettre le moins *d'abus* possible. Il s'agit d'abord du problème du non-paiement des cotisations. A cet égard, il faut exiger que le système incite à remplir correctement les obligations de financement. Le problème du risque moral (moral hazard) en fait également partie. On entend par là un phénomène existant généralement dans les assurances: les assurés tendent à profiter à l'excès des prestations assurées et à négliger les mesures de prévention. Dans les assurances privées, ce comportement indésirable peut être prévenu jusqu'à un certain point par les primes, qui sont échelonnées selon la fourniture des prestations. Dans les assurances sociales, de tels échelonnements sont limités en raison de l'aspect social. Les mesures correctives adéquates doivent faire appel à d'autres instruments de la maîtrise des coûts (par exemple budget global de la santé publique) ainsi qu'à la prévention (par exemple offre de cours de recyclage ou de perfectionnement en cas de chômage).

## **Effectivité**

Le but de l'effectivité est étroitement lié à celui de l'efficience. Le calcul visant à une utilisation efficiente des moyens n'est pertinent que si l'on peut partir du principe que le but visé sera effectivement atteint. La réalisation des effets souhaités est d'une importance particulière dans ce domaine.

Les questions d'effectivité se posent surtout s'agissant des prestations des assurances sociales: l'AI remplit-elle son objectif de l'intégration avant la rente? Les prestations complémentaires à l'AVS protègent-elles les retraités de l'indigence? L'effectivité peut toutefois aussi être examinée sous l'angle du financement. C'est ainsi qu'on peut se demander si une certaine charge est atteinte selon des classes de revenus différentes.

### **6.2.3. Conditions-cadre de la répartition confédérale des tâches**

Les assurances sociales font, tout comme d'autres tâches étatiques, l'objet d'une répartition des tâches entre la Confédération, les cantons et les communes. Le groupe de projet du Département fédéral des finances et de la Conférence des directeurs cantonaux des finances "pour un nouveau régime de péréquation financière" a présenté des principes et des propositions concrètes pour désenchevêtrer les tâches et le financement entre la Confédération et les cantons<sup>141</sup>. Ces principes sont exposés ci-dessous.

Deux principes régissent essentiellement la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons.

- ***Le principe de subsidiarité:*** selon ce principe, la compétence doit, dans toute la mesure du possible, être laissée au canton et les pouvoirs ne doivent être conférés à la Confédération que lorsque la nécessité en est prouvée.
- ***Le principe de congruence:*** selon ce principe, les compétences, les décisions, l'exécution et le financement doivent être réunis dans une seule main.

Le règlement de la répartition des tâches est en relation avec les conditions générales du fonctionnement efficient. En respectant les principes cités, il est possible, selon le groupe de travail péréquation financière, de réaliser des gains d'efficience notables: "Disposant de toute la compétence pour certaines tâches, Confédération et cantons seront en mesure de fixer des directives précises relatives au coût de chaque unité de prestations, ainsi qu'à la qualité des prestations, et d'augmenter ainsi l'efficacité de leurs programmes politiques et de financement, de même que de leur administration" (Groupe de travail péréquation financière 1995, 2 s.).

Dans un domaine d'activité, la décision de préconiser une direction concrète de la Confédération est fonction des critères suivants:

- il faut générer un profit uniforme dans l'ensemble du pays;
- les disparités dans la répartition de la prospérité doivent être réduites;
- des règles et des standards homogènes doivent être offerts dans tout le pays;
- il faut viser à une cohésion confédérale;
- il convient de respecter les engagements internationaux existants.

Il faut dans ce domaine distinguer les tâches qui sont clairement du ressort de la Confédération (type 1), et les tâches mixtes de la Confédération et des cantons (type 2). Si l'accomplissement

---

<sup>141</sup> Groupe de travail péréquation financière (1995). Le rapport ne traite pas de la répartition des tâches entre canton et les communes, pour laquelle toutefois les mêmes principes peuvent être appliqués.

d'une tâche n'admet aucune différenciation géographique et que la congruence de la compétence et de la responsabilité est souhaitée, la tâche sera classée comme étant exclusivement du ressort de la Confédération. Si une tâche, bien qu'elle soit gérée matériellement par la Confédération, exige des solutions différentes selon les endroits, elle doit être considérée comme une tâche mixte de la Confédération et des cantons qui se partagent les compétences et les responsabilités. Dans un domaine d'activité qui n'est pas géré matériellement par la Confédération, la décision d'attribuer de larges compétences aux cantons est fonction des critères suivants:

- il existe un profit qui se limite au niveau cantonal;
- le canton est particulièrement proche de la tâche et a la faculté de la résoudre de manière autonome;
- il existe des avantages sur le plan de la connaissance profonde des personnes et de la région;
- il est souhaitable que, sur place, les personnes concernées soient impliquées dans les responsabilités à assumer.

A cet égard, il faut distinguer les tâches communes à plusieurs cantons (type 3) et les tâches purement cantonales (type 4). Les tâches doivent être assumées en commun par plusieurs cantons lorsqu'il existe des débordements géographiques limités et que l'on doit obtenir des rendements d'échelle. Si ces conditions font défaut, il faut en conclure que la tâche est purement cantonale.

## 6.3. Principes de financement

Les principes de financement exposés ci-après sont des éléments dont il faut prendre connaissance si l'on entend évaluer la structure actuelle de financement, de même que les possibilités de couvrir les besoins financiers en suspens. Ces principes ne doivent surtout pas être compris comme une recette pour transformer la structure actuelle de financement, ou pour combler les lacunes du financement. Pour diverses raisons, nous ne sommes pas à même de fournir une telle recette. Premièrement, la fiabilité des principes issus de prémisses générales ne peut être évaluée que lors de leur application. Deuxièmement, des conflits peuvent exister entre les divers principes, qui selon les intérêts en jeu engendrent des résultats différents. Troisièmement, il faut prendre en considération d'autres critères tout aussi importants qui résultent de considérations sur la charge économique et sociale, ainsi que sur les différentes sources de financement. Les principes de financement constituent donc une partie de tous les critères qui peuvent être utiles pour évaluer la conception actuelle du financement et pour prendre des décisions relatives à la couverture des besoins financiers croissants. Leur prise en considération peut contribuer à placer ces décisions dans une structure de financement adéquate. Les principes de financement font l'objet d'un commentaire plus détaillé dans l'Annexe A7.

### 6.3.1. Principes généraux (A)

#### *Principe de financement A1*

Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit satisfaire aux exigences de la justice sociale. La manière propre à chaque assurance de répartir la charge selon les principes de l'équivalence et de la capacité économique ainsi que selon les principes de causalité et du bénéficiaire revêt une importance particulière.

*Principe de financement A2.1*

Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit satisfaire aux impératifs de l'efficience politico-économique; il ne saurait induire un comportement inefficient des acteurs économiques.

*Principe de financement A2.2*

Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit être facile à gérer et transparent.

*Principe de financement A2.3*

Le financement doit être conçu de manière à être accepté tant par les personnes concernées par l'assurance sociale que par celles qui ne le sont pas.

*Principe de financement A3*

Chaque mandat confié à une branche de l'assurance sociale doit s'accompagner d'une garantie de financement si possible à long terme.

### **6.3.2.      Principes régissant la manière de se procurer les ressources nécessaires (B)**

*Principe de financement B1*

Les prestations d'assurance individuelles sont à financer essentiellement par des primes individuelles; la capacité économique de l'assuré doit être prise en compte de manière appropriée.

*Principe de financement B1.1.*

Les prestations qui se substituent au revenu de l'activité lucrative sont à financer par un pourcentage sur les revenus du travail.

*Principe de financement B1.2.*

Le financement des remboursements de frais et des prestations en nature passe par des cotisations indépendantes du revenu.

*Principe de financement B1.3.*

En vue de tenir compte d'une manière appropriée des capacités des ressources économiques des assurés, les cotisations individuelles peuvent être complétées par des contributions des fonds publics.

*Principe de financement B2*

Les prestations individuelles de besoin (prestations selon le principe de l'assistance et le principe de l'aide sociale) doivent être financées par des contributions des pouvoirs publics.

*Principe de financement B3*

Les prestations collectives doivent être financées au moyen de contributions des pouvoirs publics.

*Principe de financement B4*

Le financement doit être conçu de manière à compenser, par des réserves, les incidences négatives sur le budget financier des variations à court terme des dépenses et des recettes, ainsi qu'à garantir les liquidités.

### **6.3.3.      Principes régissant la compétence financière (C)**

*Principe de financement C1*

La compétence de légiférer et de gérer ainsi que l'obligation de financer doivent se situer au même niveau étatique (principe de congruence).

*Principe de financement C2*

La compétence de légiférer et de gérer ainsi que la compétence financière incombent à la Confédération dans le domaine des prestations individuelles d'assurance.

*Principe de financement C3*

Les compétences législative, financière et de gestion ressortissent aux cantons pour les prestations collectives.

### *Principe de financement C4*

Suivant leur caractère, les prestations individuelles de besoin doivent être classées parmi les tâches des cantons, de la Confédération ou des deux et financées en conséquence.

## **6.4. Application des principes de financement**

Les principes de financement vont être appliqués ci-après aux quatre assurances sociales, l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage. Les trois premières assurances sociales constituent les secteurs dans lesquels se profilent, dans tous les scénarios, le plus grand besoin financier supplémentaire en raison des perspectives de développement présentés dans la première partie du rapport. En fonction du scénario de référence, on peut certes s'attendre à un allégement financier dans l'assurance-chômage, mais un fort besoin financier apparaîtrait dans le cas d'une plus faible croissance.

### **6.4.1. Assurance-vieillesse et survivants**

Dépenses et recettes 1995	En milliards de francs	En pour-cent du total
<b>Dépenses</b>		
Revenus de substitution	23.8	97
Remboursement de frais	0.5	2
Prestations collectives	0.2	1
<b>Total</b>	<b>24.5</b>	<b>100</b>
<b>Recettes</b>		
Cotisations liées au revenu	18.7	80
Primes par tête	–	–
Contribution Confédération	4.1	17
Contribution des cantons	0.7	3
<b>Total</b>	<b>23.5</b>	<b>100</b>

En 1995, l'AVS a versé des rentes, soit des prestations qui se substituent au revenu d'une activité lucrative, pour un montant de 23,8 milliards de francs représentant 97% de ses dépenses. Les cotisations dépendant du revenu de l'activité lucrative se sont montées à 18,7 milliards de francs (80% des recettes).

Les dépenses de l'AVS pour les prestations de remboursement des frais (500 millions de francs) et les prestations collectives (200 millions de francs) ont représenté, durant la même année, environ 3% des dépenses de l'AVS. La contribution des pouvoirs publics s'est élevée à 4,8 milliards de francs (20% des recettes de l'AVS).

### *Principes généraux (A)*

Du point de vue de la justice sociale (principe A1), l'AVS peut être caractérisée de la manière suivante:

- L'AVS est une assurance qui permet une forte compensation sociale (principe d'équivalence limité).
- Les "risques" vieillesse et survivants ne sont pas provoqués par des groupes qui pourraient être associés au financement.
- En plus des bénéficiaires de prestations, différents groupes bénéficient indirectement de l'AVS: d'une part, les personnes actives (pour lesquelles il existe, dans un domaine limité, une équivalence entre la rente et le revenu de l'activité lucrative), d'autre part les entreprises (qui sont ainsi libérées de l'éventuelle obligation de poursuivre le paiement du salaire), mais aussi les personnes n'ayant pas d'activité lucrative (qui ont au moins droit à une rente minimum, ou peuvent acquérir des droits à une rente supérieure grâce aux bonus éducatif et d'assistance), et enfin la société dans son ensemble à qui l'AVS évite de supporter d'importants coûts sociaux subséquents. Dans ce sens, il est possible d'envisager de prendre en compte pour le financement les revenus ne provenant pas d'une activité lucrative (revenu de la fortune).
- En ce qui concerne la justice entre les générations, certains arguments parlent en faveur d'une solution permettant, en cas de vieillissement de la population, de lier la redistribution entre les générations à une redistribution verticale prenant en compte l'ensemble de la population.

En ce qui concerne l'efficience économique (principe A2.1), on peut présumer que la forte orientation sur le financement par des pour-cent prélevés sur le revenu du travail a tendance, au moins à court terme, à conduire les ménages comme les entreprises à adopter un comportement indésirable pour y échapper.

En ce qui concerne l'efficience administrative (principe A2.2), on constate que l'AVS s'en sort bien puisque les frais d'administration représentent tout juste 0,4 pour cent de toutes ses dépenses. La transparence est réduite du fait que les aspects d'assurance et de redistribution sont réunis dans le même système. Il est ainsi difficile d'identifier les effets réels de la redistribution.

L'AVS est dans l'ensemble très bien acceptée, ce qui inclut également le financement (principe A2.3). Le financement est largement ressenti comme étant équitable, le financement paritaire par des pourcentages du salaire est fortement ancré auprès des partenaires sociaux et l'équivalence (partielle) permet de limiter étroitement les tentatives de se soustraire au système par le travail au noir.

Le financement à long terme (principe A3) des charges supplémentaires dues à l'évolution démographique n'est actuellement pas encore assuré.

### *Principes régissant les moyens de se procurer les ressources nécessaires (B)*

#### Prestations se substituant au revenu

Les rentes constituent une prestation d'assurance se substituant au revenu (le travail d'éducation et d'assistance est assimilé à une activité lucrative). Celles-ci doivent être financées en premier lieu par les contributions paritaires des employeurs et des employés (principe B1.1). Une redistribution a lieu dans ce domaine, dans le sens où les cotisations prélevées ne sont pas plafonnées alors que les rentes sont limitées par un montant minimum et un montant maximum. Afin de tenir encore davantage compte de la capacité économique des assurés, un complément

par des contributions des pouvoirs publics est possible (principe B1.3). En fonction de ces considérations, une augmentation des pour-cent du salaire, de même que des contributions supplémentaires des pouvoirs publics (financées en particulier par la taxe à la valeur ajoutée) peuvent être envisagées comme sources de financement pour la couverture des besoins financiers supplémentaires.

#### Prestations ne se substituant pas au revenu

Les allocations pour impotents et les moyens auxiliaires sont des prestations d'assurance individuelles qui doivent être financées par des primes individuelles (principe B1). Les allocations pour impotents sont conçues pour indemniser les coûts d'une aide minimum fournie par des tiers et peuvent être qualifiées de prestations servant à rembourser des frais. Les moyens auxiliaires constituent des prestations en nature. Tant les prestations de remboursement que les prestations en nature doivent être financées en premier lieu par des primes indépendantes du revenu (principe B1.2). Un financement par des primes indépendantes du revenu signifierait le prélèvement d'une cotisation de base à l'AVS indépendante du revenu; il serait complété, dans le système global, par des contributions des pouvoirs publics (principe B1.3). En raison de ce financement de toute manière mixte, on peut tout aussi bien renoncer au prélèvement d'une cotisation indépendante du revenu et financer les moyens auxiliaires et les allocations pour impotents directement par des fonds publics - ceci d'autant plus que la part de ces deux types de prestations aux dépenses totales est faible (env. 1.3%, et 0.2%).

Les prestations collectives de l'AVS (contributions à Spitex/Institutions d'aide aux personnes âgées) doivent être financées par les pouvoirs publics (principe B2). En 1995, les prestations collectives de l'AVS se sont élevées à 228 millions de francs.

#### Provisions pour fluctuations

Le fonds actuel AVS/AI permet, dans son principe, d'absorber les variations économiques à court terme (principe B4). L'état du fonds doit cependant également satisfaire aux besoins de liquidités à long terme.

### *Principes régissant la compétence financière (C)*

La compétence de légiférer et la responsabilité du financement doivent se trouver au même échelon étatique (principe C1). Dans le cas des prestations individuelles, la compétence de légiférer ressort exclusivement de la Confédération (principe C2). Cela correspond à la proposition du groupe de travail pour un nouveau régime de péréquation financière qui attribue à la Confédération la responsabilité des prestations d'assurance individuelles de l'AVS. Selon la proposition de ce groupe, les contributions des cantons à l'AVS sont supprimées. En accord avec le groupe de travail pour un nouveau régime de péréquation financière, la compétence de légiférer et la responsabilité du financement sont attribuées aux cantons pour les prestations collectives de l'AVS (principe C3). Ce groupe de travail propose de supprimer les aides financières de l'AVS à Spitex/aide aux personnes âgées. En 1995, les contributions des cantons à l'AVS se sont élevées à 700 millions de francs, soit 472 millions de francs de plus que les dépenses de l'AVS pour les prestations collectives (Spitex/aide aux personnes âgées).

#### *Bilan*

Hormis certaines exceptions dans les principes régissant la compétence financière, la structure actuelle du financement de l'AVS correspond aux principes de financement énoncés. Le poids

prépondérant accordé, dans le financement, aux pour-cent prélevés sur le revenu est tout particulièrement approprié. Dans le cadre d'un financement équitable, la couverture des besoins supplémentaires auxquels on s'attend peut être assurée aussi bien par des pour-cent sur le revenu que par des contributions des pouvoirs publics. Dans le deuxième cas, l'ensemble de la population serait associé au financement.

#### 6.4.2. Assurance-invalidité

Dépenses et recettes 1995	En milliards de francs	En pour-cent du total
<b>Dépenses</b>		
Revenus de substitution	3.8	56
Remboursement de frais	1.8	26
Prestations collectives	1.2	18
<b>Total</b>	<b>6.8</b>	<b>100</b>
<b>Recettes</b>		
Cotisations liées au revenu	3.2	49
Primes par tête	—	—
Contribution Confédération	2.4	38
Contribution des cantons	0.8	13
<b>Total</b>	<b>6.5</b>	<b>100</b>

En 1995, l'assurance-invalidité a versé des prestations se substituant au revenu du travail (rentes, indemnités journalières) pour un montant de 3,8 milliards de francs, ce qui représente 56% de ses dépenses. Les recettes dépendant du revenu se sont élevées à 3,2 milliards de francs (44% des recettes).

Les dépenses de l'assurance-invalidité pour des prestations visant à rembourser des frais et pour les prestations collectives ont été, en 1995, de respectivement 1,8 milliard de francs (26%) et 1,2 milliard de francs (18%).

#### *Principes généraux (A)*

Du point de vue de la justice sociale (principe A1), l'AI peut être définie dans ses grandes lignes de la même manière que l'AVS. On observe toutefois trois différences. L'AI est axée en premier lieu sur la réintégration, les rentes se substituant au revenu du travail n'apparaissent qu'ensuite. Dans l'AI, les charges supplémentaires liées à l'évolution démographique sont faibles. Le nombre des bénéficiaires de rentes AI est cependant dépendant de la situation économique du fait que, durant les périodes économiques difficiles, on constate que les employeurs sont moins disposés à engager ou à employer des handicapés.

Les mêmes considérations que celles émises au sujet de l'AVS sont valables pour l'évaluation des principes A2.1 à A2.3.

En ce qui concerne la garantie du financement à long terme (principe A3), il faut s'attendre à ce que les charges supplémentaires dues à l'évolution démographique soient limitées. En revanche, des problèmes particuliers apparaissent en cas d'évolution défavorable de l'économie.

## *Principes régissant les moyens de se procurer les ressources nécessaires (B)*

### Prestations se substituant au revenu

L'AI verse des prestations se substituant au revenu de l'activité lucrative sous forme de rentes et d'indemnités journalières. Celles-ci doivent être financées principalement par les pour-cent prélevés paritairement sur les revenus du travail (principe B1.1). Tout comme dans l'AVS, la répartition interpersonnelle des revenus s'opère par l'évolution des cotisations et le système des rentes. Les cotisations individuelles sont complétées par des contributions des pouvoirs publics (principe B1.3). La comparaison des recettes et des dépenses de l'AI montre qu'en 1995, les prestations AI se substituant au revenu du travail (3,8 milliards de francs) n'ont pas été couvertes entièrement par les cotisations dépendant du revenu de l'activité lucrative (3,2 milliards de francs), de telle sorte qu'il a fallu avoir recours à d'autres sources, soit les contributions des pouvoirs publics, pour financer ces prestations qui se substituent au revenu.

### Prestations ne se substituant pas au revenu

Les allocations pour impotents et les contributions aux soins pour mineurs impotents, les moyens auxiliaires, de même que les mesures professionnelles et médicales, ainsi que les contributions à la formation spéciale sont soit des prestations individuelles couvrant des frais pour indemniser les dépenses supplémentaires dues à l'invalidité ou des prestations en nature; toutes ces prestations doivent être financées essentiellement par des cotisations indépendantes du revenu (principe B1.2). De la même manière que pour le financement des prestations similaires de l'AVS, cela impliquerait le prélèvement de cotisations indépendantes du revenu qui devraient être complétées dans le système global par des contributions des pouvoirs publics (principe B1.3). Elles peuvent donc être financées directement par des fonds publics. En 1995, les dépenses de l'AI pour les prestations individuelles ne se substituant pas au revenu se sont élevées à environ 1,8 milliard de francs.

Les prestations collectives de l'AI (financement résiduel des institutions qui, sur mandat de l'assurance, fournissent des mesures individuelles de réintégration, ainsi que subsides à des organisations et à des institutions qui accueillent des invalides) doivent être financées par des contributions des pouvoirs publics (principe B3). En 1995, les dépenses de l'AI pour des prestations collectives se sont élevées à 1,2 milliard de francs.

En 1995, les dépenses de l'AI pour des prestations ne se substituant pas au revenu se sont ainsi montées à 3 milliards de francs, alors que les recettes de l'AI provenant des pouvoirs publics ont atteint 3,2 milliards de francs.

### Fonds de réserve

Afin de compenser les incidences négatives des variations des recettes et des dépenses dans l'assurance-invalidité, il faudrait constituer un fond de réserve (principe B4), et accélérer le désendettement.

## *Principes régissant la compétence financière (C)*

Les compétences législative et financière doivent être attribuées au même échelon étatique (principe C1). Pour les prestations individuelles de l'AI, la compétence de légiférer est entre les mains de la Confédération (principe C2). Ceci correspond à la proposition du groupe de travail sur le nouveau régime de péréquation financière qui attribue entièrement à la Confédération la compétence en matière de prestations individuelles d'assurance. Selon la proposition de ce groupe de travail, les contributions versées par les cantons à l'AI sont supprimées. De même, en accord avec le groupe de travail sur le nouveau régime de péréquation financière, la

compétence de légiférer et la responsabilité du financement sont entre les mains des cantons pour les prestations collectives visant à encourager l'aide aux invalides (principe C3). Le groupe de travail sur le nouveau régime de péréquation financière propose de supprimer l'aide financière de la Confédération aux écoles spéciales et aux foyers pour handicapés.

En 1995, la participation des cantons à l'AI s'est élevée à 846 millions de francs; ce montant était inférieur d'environ 350 millions de francs aux dépenses de l'AI pour les prestations collectives (1,2 milliard de francs).

### **Bilan**

Dans ses grandes lignes la structure actuelle de financement de l'AI correspond aux principes de base du financement. Le financement assuré, environ par moitié par les pour-cent sur le revenu du travail d'une part et par les contributions des pouvoirs publics d'autre part est approprié. Si l'on considère les principes énoncés, on constate que le financement des besoins supplémentaires attendus de l'AI peut être effectué par des contributions dépendant du revenu du travail et/ou par des fonds publics.

### **6.4.3. Assurance-maladie**

Dépenses et recettes 1995	En milliards de francs	En pour-cent du total
Dépenses		
Revenus de substitution	–	–
Remboursement de frais	13.9	100
Prestations collectives	–	–
Total	13.9	100
Recettes		
Pour-cent du revenu du travail	–	–
Contributions indépendantes du revenu	11.9	86
Contribution Confédération	1.3	9
Contribution des cantons	0.7	5
Total	13.9	100

En 1995 les dépenses de l'assurance-maladie pour les prestations couvrant des frais se sont montées à 13,9 milliards de francs; les recettes se composent des primes par tête (11,9 milliards de francs) ainsi que des contributions de la Confédération (1,3 milliard de francs) et des cantons (0,7 milliard de francs).

Le système de financement a été modifié à l'occasion de l'entrée en vigueur, en 1996, de la révision de la loi sur l'assurance-maladie. L'assurance est financée exclusivement par les contributions indépendantes du revenu des assurés; les contributions des finances publiques ne sont plus versées aux caisses-maladie, mais profitent directement aux assurés qui sont dans une situation économique difficile, sous forme de réduction de primes. Ces contributions indépendantes du revenu fournies par les assurés permettent en outre de financer la contribution

(art. 19 LAMal) des caisses-maladie en faveur d'une institution de prévention de la santé, qui doit encore être mise sur pied.

### ***Application des principes généraux (A)***

En ce qui concerne l'aspect de la justice (principe A1), l'assurance-maladie se base sur les considérations suivantes: en principe, tous les assurés acquièrent le même droit aux prestations de l'assurance-maladie obligatoire; le principe d'équivalence parle donc en faveur d'une prime identique pour tous. Les différents groupes de la population présentent cependant des risques différents. Pour des raisons d'équité, aucune différence n'est faite quant au sexe ou à l'âge. Du fait que les cotisations indépendantes du revenu ont un effet régressif et représentent une charge relativement lourde pour les ménages à faible revenu, le système complémentaire des réductions de primes pour les assurés en situation économique difficile, met en œuvre le principe de la capacité économique. Le principe de causalité s'applique seulement dans la mesure où il est possible de choisir des formes particulières d'assurances dans lesquelles les primes sont réduites lorsque l'assuré ne fait que rarement appel aux prestations ou s'acquitte d'une franchise plus élevée.

En ce qui concerne l'efficience économique (principe A2.1), on peut admettre que les contributions indépendantes du revenu n'incitent pas les ménages ni les entreprises à adopter des comportements indésirables en vue de s'y soustraire.

En ce qui concerne l'efficience administrative (principe A2.2), on peut surtout se demander si un mécanisme de redistribution englobant 26 systèmes complémentaires différents est en mesure de répondre à l'exigence de la simplicité administrative. Dans ce domaine, la transparence n'est pas non plus facile à assurer.

Le financement de l'assurance-maladie doit faire face à des exigences souvent contradictoires (de l'exigence d'un prélèvement lié au montant du revenu à l'exigence de primes de risque plus strictes). À l'heure actuelle, l'acceptation du financement (principe A2.3) n'est pas entièrement acquise.

Le financement à long terme (principe A3) est assuré dans la mesure où, conformément au système, les primes sont adaptées à l'évolution des coûts. Il peut en résulter, pour les assurés, des primes en forte hausse et, pour les pouvoirs publics, des besoins financiers beaucoup plus importants afin d'abaisser les primes.

### ***Principes régissant la manière de se procurer les ressources nécessaires (B)***

#### ***Prestations remboursant les frais***

L'assurance-maladie verse principalement des prestations individuelles. Celles-ci doivent être financées essentiellement par des cotisations individuelles (principe B1). Les prestations payées par l'assurance-maladie sont des prestations remboursant les frais ou des prestations en nature, dont le financement est assuré par des cotisations indépendantes du revenu du travail (principe B1.2). Les cotisations individuelles peuvent être complétées par des contributions des pouvoirs publics (principe B1.3). Le versement des contributions des pouvoirs publics s'effectue selon les réglementations cantonales dans les systèmes complémentaires à l'assurance-maladie. Les prétentions des cantons aux fonds fédéraux sont calculées à l'aide d'une clé de répartition; les cantons retirent les contributions fédérales auxquelles ils ont droit et complètent les fonds de la Confédération. On compte ainsi qu'en 1996, les réductions de primes atteindront 1,822 milliards de francs, dont 1,370 milliards à la charge de la Confédération et 452 milliards à celle des cantons.

### Prestations collectives

Le versement d'une contribution à une institution de prévention de la santé constitue une prestation collective des caisses-maladie; les prestations collectives doivent être financées par les contributions des pouvoirs publics (principe B3). Les dépenses des caisses-maladie en faveur de ces institutions devraient se monter en 1996 à environ 14 millions de francs, ce qui représente à peine 1% de toutes les dépenses de l'assurance-maladie.

### Réserves

Les réserves des caisses-maladie servent à compenser les variations des coûts à court terme et ont pour objet de couvrir les besoins et de garantir les liquidités (principe B4).

### *Principes régissant la compétence financière (C)*

Pour l'assurance-maladie, la compétence de légiférer est attribuée à la Confédération, raison pour laquelle la responsabilité du financement est également dévolue à la Confédération (principe C1). Il existe une législation-cadre de la Confédération dans le domaine des réductions de primes; la législation d'exécution est du ressort des cantons. En conséquence, les réductions de primes sont financées conjointement par la Confédération et les cantons. Ceci correspond au principe selon lequel les prestations de besoin doivent, selon leur caractère, être considérées comme tâche cantonale, fédérale ou conjointe, et être financées en conséquence (principe C4).

Pour les prestations collectives, les compétences législative, financière et de gestion ressortissent aux cantons (principe C3); ceci concerne la contribution des caisses-maladie à une institution de prévention de la santé.

Le groupe de travail pour un nouveau régime de péréquation financière attribue l'entièr responsabilité de l'assurance-maladie - y compris la réduction des primes - à la Confédération. Selon le principe C4, l'attribution de l'ensemble de la réglementation et du financement de l'assurance-maladie à la Confédération est possible. Il faut toutefois observer que la compétence de réglementation dans le domaine de la santé publique relève des cantons.

### *Bilan*

L'actuelle structure de financement de l'assurance-maladie correspond dans les grandes lignes aux principes de financement. Le financement assuré exclusivement par des contributions indépendantes du revenu, sauf pour les prestations collectives, est approprié. Il existe des limites à la couverture des besoins financiers supplémentaires par des cotisations indépendantes du revenu, en raison de la charge disproportionnée que celles-ci représentent pour les ménages à faible revenu.

#### 6.4.4. Assurance-chômage

Dépenses et recettes 1995	En milliards de francs	En pour-cent du total
Dépenses		
Revenus de substitution, remboursement des frais	4.9	91
Prestations collectives	0.5	9
Total	5.4	100
Recettes		
Pour-cent du revenu du travail	5.4	100
Contributions indépendantes du revenu	—	—
Contribution Confédération	—	—
Contribution des cantons	—	—
Total	5.4	100

En 1995, l'assurance-chômage a versé des prestations se substituant au revenu et des prestations de remboursement des frais pour un montant de 4,9 milliards de francs (91% des dépenses); 500 millions (9%) ont été déboursés pour les prestations collectives. L'assurance a été entièrement financée par les contributions dépendant du revenu du travail.

#### *Application des principes généraux (A)*

Sous l'angle de la justice sociale (principe A1), l'assurance-chômage peut être définie de la manière suivante :

L'assurance-chômage est une assurance fortement structurée selon le principe d'équivalence. En raison du plafonnement des cotisations (salaire soumis à l'assurance) et des prestations, une forte redistribution verticale reste limitée. Il existe toutefois une certaine redistribution: bien que certains groupes de bénéficiaires présentent un plus grand risque de chômage qui peut être constaté ex ante, tous les assurés versent des cotisations similaires en pour-cent du salaire assuré. En outre, la solution transitoire adoptée en vue de réduire les dettes, qui se sont accumulées jusqu'à la fin de 1995, introduit un nouvel élément de solidarité, qui déroge au strict principe d'équivalence.

En ce qui concerne l'efficience économique (principe A2.1), on peut admettre que le financement assuré uniquement par des pour-cent du salaire grève lourdement le facteur "travail" et peut ainsi induire des effets indésirables. Le montant actuel de la charge a toutefois été qualifiée de supportable par tous les participants à l'audition réunissant les partenaires sociaux.

En ce qui concerne l'efficience administrative (principe A2.2), l'assurance-chômage s'en sort bien puisque les frais administratifs représentent quelque 3% des dépenses totales. La transparence est réduite du fait que les recettes provenant des pourcentages sur les salaires financent non seulement les revenus de substitution, mais également la politique active du marché du travail.

La structure du financement, surtout le financement paritaire par les pour-cent du salaire, est très bien acceptée par les partenaires sociaux (principe A2.3).

Le financement à long terme de l'assurance-chômage (principe A3) peut être restreint par une limitation du fonds de réserve. Lors de la dernière augmentation marquée du chômage, les exigences d'une politique anticyclique ont été partiellement remplies grâce au financement du découvert de l'assurance-chômage par des emprunts. Afin d'être en mesure de garantir un financement indépendant à long terme, la limite supérieure du fonds de réserve devrait être augmentée pour atteindre quatre à huit fois le montant des recettes moyennes.

### ***Principes régissant les moyens de se procurer les ressources nécessaires (B)***

#### **Prestations se substituant au revenu**

Les prestations individuelles de l'assurance-chômage se substituant au revenu (indemnités de chômage – y compris salaires dans les cas de mesures d'occupation de courte durée –, indemnités pour réduction du temps de travail, intempéries et insolvabilité) correspondent au principe de l'assurance. Elles doivent être financées par les pourcentages prélevés paritairement sur les revenus du travail (principe B1.1).

#### **Prestations ne se substituant pas au revenu**

##### **Prestations en nature**

Le financement des prestations en nature individuelles (mesures dans le domaine du recyclage, du perfectionnement et de la réinsertion, mesures visant à encourager une activité indépendante et soutien au travail à l'extérieur de la région de résidence) devrait être assuré en premier lieu par des contributions indépendantes du revenu (principe B2). Par souci de simplification administrative, le prélèvement d'une cotisation de base appropriée (par exemple impôt par tête) n'est guère judicieux. Comme ces prestations en nature jouent un rôle important pour éviter des coûts sociaux subséquents, un financement partiel par des contributions des pouvoirs publics paraît également justifié.

##### **Prestations collectives**

Le financement des prestations collectives devrait être assuré par des contributions des pouvoirs publics (principe B3). Ce principe est applicable à la politique active du marché du travail (en partie déjà sous la forme de prestations en nature) et à la recherche appliquée sur le marché du travail, dont les coûts devraient être supportés non pas par les cotisations des salariés exclusivement, mais également par un cercle plus large de la société.

Afin de garantir les liquidités et le financement à court terme des besoins financiers croissants (principe B4), l'assurance-chômage dispose d'un fonds de réserve dont la limite supérieure devrait être augmentée selon les circonstances (voir aussi principe A3).

### ***Principes régissant la compétence financière (C)***

En principe, les compétences législative et de gestion ainsi que la charge du financement doivent se situer au même niveau étatique (principe C1). Cela signifie que la Confédération serait exclusivement responsable du financement des contributions éventuelles des pouvoirs publics. Dans le cas de l'assurance-chômage toutefois, une participation des cantons aux dépenses de l'assurance-chômage est cependant justifiée, et cela pour plusieurs raisons. Les cantons ont un très grand intérêt pour une assurance-chômage de droit fédéral offrant des prestations étendues. Plus la couverture est étendue, plus les frais qui incombent aux cantons pour l'aide aux

chômeurs et l'assistance sociale sont réduits. L'élargissement du catalogue des prestations de l'assurance-chômage opéré ces derniers temps et dans le cadre de la loi révisée profite surtout aux cantons. L'assurance-chômage comporte des mesures dans le domaine de la politique structurelle, régionale, de la formation et du marché du travail qui, toutes sans exception, relèvent également des cantons. Une participation équitable des cantons pourrait favoriser l'efficience de l'exécution, les cantons ayant alors intérêt à ce que les moyens financiers soient engagés de manière optimale. Afin d'imposer cette idée, certaines compétences devraient également être transférées aux cantons en matière de gestion.

### ***Bilan***

Dans ses grandes lignes, la structure actuelle du financement de l'assurance-chômage correspond aux principes énoncés. Le financement assuré largement par les pourcentages prélevés sur les salaires est justifié tant que la part des prestations qui ne se substituent pas au revenu demeure relativement faible. En cas d'extension des prestations en nature et des prestations collectives, le financement de ces parts devrait toutefois être repensé en fonction des principes mentionnés ci-avant.

# Résumé du rapport et perspectives

## 1 Evolution du besoin de financement des assurances sociales (résumé de la partie 1)

La première partie du rapport propose un petit historique de toutes les branches des assurances sociales et de l'aide sociale ainsi qu'une présentation prospective sur la base de différents scénarios.

### *11 L'évolution passée du besoin de financement*

Les *recettes totales* des assurances sociales (aide sociale non comprise) s'élevaient en 1992 à près de 100 milliards (97,5 milliards) de francs. 43 % de ces recettes relevaient de la prévoyance professionnelle, 24 % de l'AVS et 15 % de l'assurance-maladie. La part des autres branches d'assurances aux recettes totales se situait aux environs de 5 %, voire moins, chiffres qui montrent clairement la place centrale qu'occupe la prévoyance vieillesse dans le système des assurances sociales. Ces recettes proviennent pour environ 2/3 des cotisations des assurés et des employeurs, pour 1/9 des contributions des pouvoirs publics et pour 1/5 des intérêts et d'autres recettes. Il ressort que le financement est principalement tributaire des contributions prélevées sur le revenu du travail, même si l'on tient compte du fait que l'assurance-maladie est financée par des cotisations individuelles. Les contributions des pouvoirs publics jouent un rôle prépondérant pour les prestations complémentaires et l'assurance militaire (qui sont intégralement financées par le secteur public) ainsi que pour l'AI, leur part étant quelque peu plus modérée pour l'AVS et l'assurance-maladie.

Entre 1983 et 1992, les recettes totales des assurances sociales exprimées en valeur nominale sont passées de 45,0 milliards à 97,5 milliards de francs. Cette progression équivaut à un taux de croissance annuel moyen de 9 %, comparée à une croissance annuelle moyenne du produit intérieur brut de près de 6 % en valeur nominale. La mise à contribution des différentes sources de financement a suivi une évolution variable. Les revenus financiers (intérêts) ont augmenté beaucoup plus rapidement que les recettes totales. Par contre, l'augmentation des cotisations des assurés et des employeurs est restée légèrement au-dessous de la moyenne. Côté pouvoirs publics, la croissance des contributions a été, pour les cantons et les communes, de l'ordre de l'augmentation globale, alors qu'elle est restée en deçà de la moyenne pour la Confédération.

Les *dépenses totales* des assurances sociales s'élevaient en 1992 à 72,6 milliards de francs. Actuellement, la structure des dépenses des assurances sociales est très différente de celle des entrées du fait que la prévoyance professionnelle, qui fonctionne selon le principe de la capitalisation, se trouve encore dans une phase de mise en place durant laquelle les entrées sont largement supérieures aux dépenses. C'est ce qui explique l'excédent de recettes de plus de 30% pour 1992. Abstraction faite de la prévoyance professionnelle, les recettes et les dépenses s'équilibrent à peu de choses près pour l'année 1992.

### *12 L'évolution future du besoin de financement*

#### *121 Scénarios*

L'évolution prospective des recettes et des dépenses des assurances sociales a été calculée sur la base de 5 scénarios différents.

- Le **scénario de référence** est bâti sur des hypothèses de croissance prudentes (croissance annuelle du PIB de 1,3 % jusqu'en 2010 et de 0,5 % entre 2010 et 2025). Ce rythme de croissance du PIB se fonde lui-même sur l'hypothèse d'une croissance moyenne des salaires réels de 1,0 % sur l'ensemble de la période qui va de 1995 à 2025. Concernant l'évolution démographique, les données retenues sont celles du scénario démographique « intégration » de l'Office fédéral de la statistique; ce scénario détermine en outre l'évolution du potentiel des personnes actives.
- Les **scénarios « croissance supérieure » et « croissance inférieure »** se fondent sur des hypothèses différentes concernant la croissance du PIB: le scénario « croissance supérieure » se base sur une croissance annuelle de 1,8 % jusqu'en 2010 et de 1,0 % de 2010 à 2025, alors que le scénario « croissance inférieure » s'appuie sur une croissance de 0,8 % jusqu'en l'an 2010 et une croissance zéro par la suite.
- Les **scénarios « davantage d'actifs occupés » et « moins d'actifs occupés »** sont bâtis sur d'autres scénarios démographiques, qui présentent un nombre légèrement supérieur ou inférieur d'actifs occupés que le scénario de référence.

Pour la période qui va jusqu'à 2010, tous les scénarios présentent des projections spécifiques à chaque branche d'assurances sociales concernant l'évolution des dépenses. Ainsi, dans le scénario de référence, l'augmentation des coûts retenus pour l'assurance-maladie se situe 2 % au-dessus de la croissance des salaires réels. Pour l'AI, l'augmentation retenue pour les dépenses liées aux rentes est, dans ce même scénario de référence, de 1,5 point de pourcentage au-dessus de l'accroissement induit par la croissance démographique.

L'assurance-maternité est traitée séparément dans le calcul des recettes et des dépenses futures car on ne connaît pas exactement la date de son introduction.

Un scénario n'est pas une prévision. Il ne peut servir qu'à éclairer des pistes possibles pour l'avenir. Il ne faut par ailleurs pas oublier que tout scénario dépend des hypothèses sur lesquelles il se fonde, hypothèses qui elles-mêmes peuvent être contestées. Plus la fourchette de temps couverte par un scénario est longue, plus l'évolution réelle peut s'écartez du champ théorique délimité par les différents scénarios.

## 122 Défaut de financement et besoin financier supplémentaire (absolu et relatif)

Pour l'évolution future, nous avons limité notre champ de recherche: il n'a d'une part pas été tenu compte de l'évolution difficilement appréciable de l'aide sociale et, d'autre part, les domaines non obligatoires des assurances sociales (régimes préobligatoires et surobligatoires, assurances complémentaires) ont été écartés. Le montant total des entrées des assurances sociales obligatoires pour 1992 est d'environ 65 milliards de francs. Pour en évaluer l'évolution future, nous avons fait appel à deux grandeurs.

- Le **défaut de financement**: le défaut de financement n'est autre que la différence entre les dépenses et les entrées futures projetées, calculées en se fondant sur les bases juridiques en vigueur. Cette définition s'appuie sur le postulat selon lequel les recettes couvriront à l'avenir les dépenses pour toutes les branches d'assurances, exception faite de l'AVS, l'AI et les APG, puisque les dépenses supplémentaires seront automatiquement financées par une augmentation correspondante des cotisations. Pour l'AVS, l'AI et les APG par contre, un défaut de financement va intervenir car l'augmentation des dépenses ne pourra être intégralement couverte avec des taux de cotisation inchangés.
- Le **besoin financier supplémentaire**: le **besoin financier supplémentaire absolu** équivaut à la différence entre les dépenses actuelles et futures corrigées au prix de 1995. Le **besoin financier supplémentaire relatif** est obtenu en mettant le besoin supplémentaire

en rapport avec des agrégats macro-économiques qui évoluent avec la croissance économique générale (produit intérieur brut, masse salariale, dépenses de consommation etc.). C'est la grandeur appropriée pour mesurer la modification de la charge qui pèse sur l'économie nationale. Par souci de clarté, le besoin supplémentaire relatif est avant tout présenté en termes de pourcentages des revenus AVS ou de pourcentage de taxe sur la valeur ajoutée.<sup>142</sup>. Cette façon de présenter ces grandeurs ne préjuge aucunement de la façon dont les moyens supplémentaires devront être dégagés.

### *123 L'évolution du défaut de financement*

En 1995, le défaut de financement est de 1,3 milliard de francs pour toutes les assurances sociales, soit 0,6 % du revenu AVS (ou 0,8 % de taxe sur la valeur ajoutée). Ce défaut tient essentiellement au fait que les revenus financiers (intérêts) du fonds de l'AVS n'ont pas été pris en compte car ils servent à l'alimentation du fonds à long terme. Dans le scénario de référence, le défaut de financement croît jusqu'à environ 5 milliards de francs à l'horizon 2010 (1,8 % des revenus AVS ou 2,4 % de taxe sur la valeur ajoutée). Le pour-cent de taxe sur la valeur ajoutée « en réserve » prévu par la constitution pour le financement de l'AVS est déjà pris en compte dans nos calculs en tant qu'entrées. A l'horizon 2025, le défaut de financement gonfle à environ 13 milliards de francs dans le scénario de référence (4,5 % des revenus AVS ou 5,9 % de taxe sur la valeur ajoutée).

### *124 Evolution du besoin supplémentaire*

Dans le scénario de référence, les projections concernant le besoin supplémentaire absolu prévoient un montant proche de 30 milliards de francs en 2010, auxquels viendront s'ajouter 22 milliards de francs supplémentaires à l'horizon 2025. Ces chiffres n'ont toutefois un sens que lorsqu'ils sont mis en relation avec d'autres grandeurs économiques. C'est dans cet esprit que le tableau 1 présente le **besoin supplémentaire relatif** mesuré en pour-cent du revenu AVS sur la base du scénario de référence pour les différentes branches des assurances sociales en 5 tranches quinquennales jusqu'en 2010, et en une seule tranche de 2010 à 2025. Entre 1995 et 2010, le besoin supplémentaire global devrait correspondre à 5,2 % du revenu AVS, soit 6,8 % de taxe sur la valeur ajoutée. Ce besoin supplémentaire se concentre sur l'AVS, l'AI et l'assurance-maladie. Le besoin supplémentaire plus modéré des autres branches est compensé par l'allégement attendu de la charge pour l'assurance-chômage sur la base de l'hypothèse du recul du chômage. Pour l'assurance-maladie et l'AI, le besoin supplémentaire tient avant tout au fait que les calculs se sont fondés sur une augmentation des coûts (supérieure à la croissance des salaires réels) jusqu'en 2010 cette évolution étant conforme aux observations faites dans le passé. Pour l'AVS, le besoin supplémentaire tient par contre essentiellement au processus de vieillissement démographique.

L'importance de la charge supplémentaire dépend toutefois fortement du scénario retenu. A l'horizon 2010, le besoin supplémentaire est de 3,8 % du revenu AVS (ou 4,9 % de taxe sur la valeur ajoutée) dans le scénario « croissance supérieure » et de 8,6 % du revenu AVS (ou 11,2 % de taxe sur la valeur ajoutée) dans le scénario « croissance inférieure ». Les scénarios qui jouent sur une variation des actifs occupés ne présentent pas de grands écarts concernant le besoin supplémentaire. A l'horizon 2010 toujours, le nombre d'actifs occupés ne varie presque

<sup>142</sup> Le rapport entre les pour-cent salariaux destinés à l'AVS, les pour-cent de taxe sur la valeur ajoutée et les pour-cent de PIB restent constants dans tous les scénarios appliqués (1 pour cent du PIB correspond à 1,6 pour cent salariaux AVS et 2,1 pour cent de taxe sur la valeur ajoutée).

pas dans le scénario « davantage d'actifs occupés », le besoin supplémentaire étant de 5,3 % du revenu AVS (ou 6,9 % de taxe sur la valeur ajoutée); le besoin supplémentaire est de 6,5 % du revenu AVS (ou 8,5 % de taxe sur la valeur ajoutée) dans le scénario « moins d'actifs occupés ».

**Tableau 1: Besoins supplémentaires des assurances sociales obligatoires selon le scénario de référence exprimés en termes relatifs (en pour-cent de l'élément de comparaison, soit la somme des revenus AVS)**

Besoins	Besoins supplémentaires en termes relatifs						
	1995	1995-2000	2000-2005	2005-2010	1995-2010	2010-2025	1995-2025
AVS	10,9	0,2	0,8	0,9	1,9	3,2	5,1
AI	3,0	0,2	0,4	0,4	1,0	0,2	1,2
PC	1,0	0,0	0,1	0,1	0,2	0,2	0,4
APG	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1
LPP	5,2	0,0	0,1	0,0	0,1	0,0	0,1
AM	5,9	0,7	0,9	1,0	2,6	1,3	3,9
AA	2,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
AF	1,8	0,0	0,0	0,0	0,0	-0,1	-0,1
AC	2,4	-0,8	0,0	0,0	-0,8	0,0	-0,8
AMi	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total	32,7	0,4	2,3	2,5	5,2	4,7	9,9

Pour l'assurance-maternité, le besoin est de 0,3 % du revenu AVS et reste constant après son introduction (pas de charges supplémentaires relatives).

## 125 Besoin supplémentaire relatif et budgets publics

Le besoin supplémentaire de financement mis en évidence pèsera pour une grande partie sur les budgets publics. Les dépenses supplémentaires de la Confédération (1,6 % de taxe sur la valeur ajoutée jusqu'en 2010 et 1,2 % de taxe sur la valeur ajoutée supplémentaires à l'horizon 2025) et des cantons (respectivement 0,8 et 0,6 % de taxe sur la valeur ajoutée) devront être couverts en renonçant à d'autres dépenses (et) ou par une augmentation des impôts. De plus, les cantons et les communes devront supporter la charge supplémentaire dépendant de l'aide sociale qui est pour l'heure difficile à quantifier.

Etant donné que l'augmentation des prélèvements sur le produit du travail ou des cotisations dépendant de l'activité lucrative suscite des résistances d'ordre économique et politique, les perspectives financières pour les pouvoirs publics pourraient bien prendre un tour encore moins favorable. Sans mesures pour parer cette évolution, le danger existe pour les pouvoirs publics de devoir non seulement assumer le besoin supplémentaire inhérent au système de financement actuel, mais encore une part importante du défaut de financement qui se dessine. Il se pourrait en conséquence qu'une grande part du besoin supplémentaire vienne grever les budgets publics. On le voit, trouver une solution au problème du financement des assurances sociales est un des thèmes centraux du nécessaire et urgent processus d'assainissement des finances publiques.

## 2 Eléments pour une base de décision (résumé de la partie 2)

Sur la base des ordres de grandeur donnés par les calculs des scénarios pour les moyens nécessaires, la partie 2 présente des éléments pouvant servir de base de décision quant à la façon de rassembler ces moyens. Pour ce faire, le groupe de travail a suivi trois démarches différentes.

### 21 La charge du financement dans le contexte économique et social

Dans un premier temps, la réflexion a porté sur la charge du financement dans le contexte économique et social en opérant une distinction entre le niveau de la charge et son augmentation future. La couverture sociale entraînant à la fois des avantages et des coûts sociaux et économiques, son niveau optimal peut certes être déterminé de façon théorique, mais pas de façon empirique. De même, il n'est pas possible de fixer une limite quantitative définissant le plafond acceptable de la charge. Cependant, une comparaison internationale et une comparaison dans le temps de la charge sociale mesurée sur la base du rapport entre prestations sociales et produit intérieur brut (taux des prestations sociales) permet de donner certaines indications sur les configurations critiques. Par ailleurs, l'examen d'éventuelles répercussions négatives pouvant être imputées à la charge sociale donne d'autres indices. Il ressort de la comparaison temporelle que l'augmentation du taux des prestations sociales de 3,3 points de pourcentage prévue dans le scénario de référence entre 1995 et 2010 doit être mise en relation avec une augmentation de 4,8 points de pourcentage sur les 15 années de la période 1979-1994. En comparaison internationale, la Suisse est derrière les pays de l'UE, mais s'en est fortement rapprochée au cours des dernières années. Toutefois, de telles comparaisons n'ont qu'une valeur indicative limitée. Aussi, des analyses plus approfondies devraient-elles être entreprises concernant les répercussions économiques de la charge sociale et de la façon dont elle peut être acceptée par la société pour en tirer des conclusions. La valeur des indications obtenues est par ailleurs aussi et surtout limitée par le principe qui veut que l'observation du passé ne peut donner des informations sur l'avenir que si l'on respecte des conditions très restrictives. Enfin, il n'était pas possible de procéder à une évaluation quantitative de l'impact économique du surcroît de charges attendu (sur la croissance, le marché de l'emploi, la compétitivité et les prix) en supposant que les impôts et les prélèvements doivent être augmentés dans la mesure décrite dans la partie 1. Le groupe de travail est d'avis que l'analyse de tels processus de mutation appelle des études empiriques (voir annexe A4).

### 22 Possibilités de financement

Dans une deuxième phase, la réflexion a porté sur les diverses possibilités de financement, abordant dans un premier temps une approche partant de considérations d'ordre fiscal et financier (à l'exemple de la question du rendement d'une taxe). Ces résultats ont ensuite été complétés par des réflexions sur la façon dont se différencie la structure de la charge économique en fonction des diverses possibilités de financement.

A la lumière de ces critères, le groupe de travail a analysé la possibilité de nouvelles sources de financement sous la forme d'une *taxe sur la plus-value*<sup>143</sup> et d'un *impôt sur les machines*<sup>144</sup> applicables aux entreprises. Il a jugé ces formes de fiscalité peu appropriées en

<sup>143</sup> La taxe sur la plus-value est perçue en pourcentage de la valeur ajoutée brute totale de l'entreprise. Contrairement à la taxe sur la valeur ajoutée, elle couvre non seulement les biens destinés à la consommation indigène mais encore les exportations et les investissements (voir annexe 5).

<sup>144</sup> L'impôt sur les machines consiste à percevoir un certain pourcentage sur les montants d'amortissement (voir annexe 5).

raison essentiellement de la charge qu'elles font peser sur les investissements. Côté ménages, le groupe de travail a estimé qu'une *contribution sociale généralisée*<sup>145</sup> n'était pas réalisable; il a en outre rejeté l'introduction d'un *impôt fédéral sur la fortune ou sur les successions*<sup>146</sup> car il grèverait de façon inacceptable les recettes des cantons. Ainsi, la seule nouvelle source potentielle de recettes est une *taxe sur l'énergie*<sup>147</sup> évoquée dans diverses interventions parlementaires (voir annexe A10) auxquelles le mandat de travail fait référence; cette source de financement soulève toute une série de questions concernant la forme à lui donner et ses effets, questions qui n'ont pu être clarifiées de façon approfondie dans le cadre du présent rapport. Cependant, le groupe de travail est d'avis que la possibilité de l'introduction d'une taxe sur l'énergie doit faire l'objet d'un examen consciencieux. Il ne faut dans ce contexte toutefois pas perdre de vue qu'une taxe sur l'énergie présente en tous les cas un rendement incertain et doit à ce titre être considérée comme une source de financement complémentaire dans la couverture du besoin supplémentaire à venir.

Ainsi, le financement devra à l'avenir continuer de s'appuyer au premier chef sur les sources de financement actuelles. Ce sont d'une part les cotisations des assurés, soit le prélèvement de pourcentages sur le revenu du travail (« pour-cent du salaire ») et les contributions indépendantes du revenu (par exemple les primes des caisses-maladies) et, d'autre part, les moyens fiscaux. Il s'agit notamment de la taxe sur la valeur ajoutée, pour laquelle il est possible d'envisager l'affectation partielle dans le cadre de la recherche de sources substantielles de financement à long terme (comme cela s'est fait à une plus petite échelle pour le pour-cent « de réserve » prévu par la Constitution pour la couverture de la charge supplémentaire de l'AVS liée à l'évolution démographique). A côté de la taxe sur la valeur ajoutée, tous les impôts de la Confédération et des cantons représentent des sources de financement des contributions des pouvoirs publics, l'impôt sur le revenu revêtant à ce titre un rôle essentiel.

Dès lors qu'on en pousse l'exploitation, il convient de s'attendre à des effets problématiques pour toutes les sources de financement. A cet égard, les distorsions des mécanismes économiques résultant du renchérissement du travail dû au prélèvement sur les revenus de l'activité lucrative jouent un rôle particulièrement important. Certes, la limite entre les effets des différentes possibilités de financement s'estompe dans le long terme en raison des multiples processus de répercussion. Cependant, la voie consistant à exploiter les prélèvements sur les revenus du travail apparaît comme bien étroite en raison des fortes incidences qu'ils impliquent à court et à moyen terme sur le coût du travail. Pour les contributions indépendantes des revenus, les limites sont de nature sociale (charges pesant sur les ménages à bas revenu). Pour ce qui est des contributions publiques, elles entrent en concurrence avec d'autres tâches de l'Etat et, par ailleurs, le potentiel d'augmentation des impôts est limité. Un certain potentiel semble exister du côté de la taxe sur la valeur ajoutée. Comparée aux autres sources de financement, elle présente le double avantage du rendement et de provoquer - à court terme tout du moins - peu de distorsions en général et aucune incidence sur le commerce extérieur en particulier. Que l'on recoure à la taxe sur la valeur ajoutée ou au prélèvement sur le revenu du travail pour financer le besoin supplémentaire, la charge pesant sur les ménages selon leurs revenus sera comparable.

<sup>145</sup> La contribution sociale généralisée consiste à percevoir un certain pourcentage sur l'ensemble des revenus des personnes physiques (voir annexe 5).

<sup>146</sup> Voir annexe 5.

<sup>147</sup> La taxe sur l'énergie concerne aussi bien les entreprises (imposition de l'énergie en tant que prestation intermédiaire dans le processus de production) que les ménages (consommation énergétique des ménages) (voir annexe 5).

### **2.3 Principes de financement**

Dans une troisième phase, la réflexion a porté sur la question du financement approprié des diverses branches des assurances sociales. Les questions touchaient d'une part les principes qui se fondent sur les diverses fonctions remplies par les assurances sociales (assurance, prévention du coût social, répartition) et sur les conditions générales nécessaires à des assurances sociales justes et efficaces. Pour la question du juste aménagement des assurances sociales, il convient d'examiner les principes de l'équivalence, de la capacité économique, de causalité et du bénéficiaire. Concernant la question de l'efficacité, il s'agit en particulier de limiter au maximum les distorsions dues aux incitations de l'Etat (tant pour les ménages que pour les entreprises). Plus une assurance sociale est axée sur l'aspect assurance, plus les cotisations individuelles jouent un rôle important en vertu du principe d'équivalence. Plus les aspects de la couverture des besoins vitaux et de la prévention du coût social sont mis en avant, plus le financement devrait s'appuyer sur des entrées fiscales qui touchent l'ensemble de la population et donnent lieu à une répartition verticale. Les cotisations des entreprises (employeurs) sont indiquées essentiellement lorsque les employeurs sont en partie responsables du risque et déchargés de certaines obligations grâce à l'assurance sociale.

Ces principes ont été appliqués aux quatre branches des assurances sociales que sont l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et l'assurance-chômage, vu que ces domaines seront à l'avenir aussi au coeur du débat financier. Il est ressorti de l'analyse que les structures financières actuelles peuvent dans les grandes lignes être considérées comme adaptées à la situation. Le puissant pilier que constituent les contributions des assurés aux assurances sociales avec une équivalence (partielle) paraît particulièrement approprié. On note cependant qu'il existe encore une certaine marge de manœuvre en direction d'un recours accru à la fiscalité en général. Dans un esprit de justice sociale, il convient en effet de ne pas faire appel au seul revenu du travail pour financer les assurances couvrant l'ensemble de la population comme l'AVS. Mais il est vrai que le relèvement des prélèvements salariaux ne peut être exclu a priori et doit faire l'objet d'un débat de cas en cas. Il n'en reste pas moins que, sous l'angle économique, il n'est pas favorable de continuer à alourdir par trop le fonctionnement du revenu du travail. Notons cependant que, dans certains domaines, les principes d'un financement approprié ne sont pas respectés au pied de la lettre. Témoin la politique active sur le marché du travail mise en place par l'assurance-chômage qui est actuellement financée par des cotisations des assurés, bien qu'en principe des contributions des pouvoirs publics seraient plus appropriées.

## **3 Mesures à prendre et suivi du travail de recherche**

### **3.1 Perspectives financières pour les assurances sociales aux horizons 2010 et 2025**

Conformément au mandat confié au groupe de travail par le Conseil fédéral le 21 décembre 1994, le présent rapport se propose d'effectuer dans un premier temps une sorte d'état des lieux du financement des assurances sociales tant d'un point de vue qualitatif (exposé de l'organisation financière actuelle) que quantitatif (historique de l'évolution du financement). Evaluant dans un deuxième temps le besoin supplémentaire futur, le rapport présente ensuite les perspectives financières des assurances sociales en opérant une distinction dans le temps et par branche d'assurances sociales.

### *3.11 Perspectives des principales branches d'assurances sociales jusqu'en 2010*

Jusqu'en 2010, les mesures se concentrent sur un nombre restreint de branches (voir tableaux). Dans le scénario de référence, le besoin supplémentaire le plus important concerne l'assurance-maladie (2,6 % du revenu AVS, soit 3,4 % de taxe sur la valeur ajoutée). Pour l'AVS, le besoin supplémentaire présumé est de 1,9 % du revenu AVS (ou 2,5 % de taxe sur la valeur ajoutée); il est de 1,0 % du revenu AVS (ou 1,3 % de taxe sur la valeur ajoutée) pour l'AI. Côté assurance-chômage en revanche, le scénario de référence prévoit même une détente sur le front financier, étant entendu toutefois qu'un besoin supplémentaire non négligeable peut apparaître dans cette branche d'assurance également en cas de faible croissance.

- **Assurance-vieillesse et survivants.** Dans les trois périodes quinquennales précédant 2010, le besoin supplémentaire croît de manière continue dans le scénario de référence. Jusqu'en 2005, la couverture du besoin supplémentaire de 1,0 % du revenu AVS (ou 1,3 % de taxe sur la valeur ajoutée) pourrait presque être assurée si l'on peut faire usage du pour-cent de TVA prévu par la Constitution. Ainsi, le déficit restant en 2005 correspondrait environ à celui que nous connaissons aujourd'hui. De 2005 à 2010, un autre pour-cent du revenu AVS serait nécessaire. Pour le couvrir, on ne devrait pouvoir s'appuyer en fin de compte que sur une augmentation des prélèvements salariaux ou recourir à des mesures fiscales. L'évolution du besoin supplémentaire varie de façon relativement marquée en fonction des différents scénarios.
- **Assurance-invalidité.** Dans le scénario de référence, le besoin supplémentaire est de 0,3 à 0,4 % du revenu AVS (ou 0,4 à 0,5 % de taxe sur la valeur ajoutée) par période et se répartit de façon égale sur les trois périodes quinquennales précédant 2010. Cette augmentation du besoin financier tient au premier chef à l'hypothèse qui prévoit une progression de l'accroissement des dépenses supérieure de 1,5 % à l'augmentation induite par la croissance démographique (augmentation spécifique des coûts). L'évolution du besoin supplémentaire est très sensible aux différentes hypothèses de croissance des scénarios du fait que l'augmentation spécifique des coûts est elle aussi échelonnée. Par contre, les scénarios concernant le taux d'emploi ne donne lieu qu'à des différences mineures. Tout comme pour l'AVS, la couverture du besoin supplémentaire devrait au premier chef être assurée par une augmentation des prélèvements salariaux ou un recours à des mesures fiscales. Si l'allégement de l'assurance-chômage prévu dans le scénario de référence devait s'avérer, l'abaissement des pour-cent des revenus AVS dans l'assurance-chômage pourrait compenser dans une large mesure l'augmentation des pour-cent des revenus AVS dans l'AI.
- **Assurance-maladie.** Dans le scénario de référence, le besoin supplémentaire croît de manière continue au cours des trois périodes quinquennales précédant 2010. Cet important besoin supplémentaire représente sur l'ensemble 2,6 % du revenu AVS (ou 3,4 % de taxe sur la valeur ajoutée) et est essentiellement fonction de l'hypothèse retenue, à savoir que l'augmentation des coûts se situe comme ces dernières années 2 % au-dessus de la croissance des salaires réels. Une évolution de ce type induirait une lourde charge pour les ménages du fait de la hausse des primes; aussi convient-il de tout mettre en œuvre pour que les mesures introduites au titre du droit de l'assurance-maladie pour réduire les coûts de la santé déplient leurs effets dans les années à venir afin d'éviter que l'hypothèse ne s'avère. Dans ce cas, le besoin supplémentaire prévu selon l'hypothèse retenue pourrait être réduit de façon importante.  
Le besoin supplémentaire obtenu en appliquant les autres scénarios ne diffère que très peu de celui du scénario de référence. La couverture du besoin supplémentaire devra pour l'essentiel

continuer de s'appuyer sur les cotisations indépendantes du revenu, qui constituent actuellement la source principale de financement.

- **Assurance-chômage.** Dans le scénario de référence, le besoin diminue de 0,8 % du revenu AVS (ou 1,0 % de taxe sur la valeur ajoutée) jusqu'à l'an 2000. A partir de cette date, on prévoit une charge constante (besoin stable). Il convient de rappeler ici que l'évolution de l'assurance-chômage se fonde sur ses propres modèles<sup>148</sup>.

Au cas où les prélèvements sur le revenu du travail devaient ne plus être utilisés à plein, on pourrait, en continuant à percevoir la même charge sur ces revenus, reporter un financement du besoin supplémentaire allant jusqu'à 0,8 % du revenu AVS sur d'autres domaines (par exemple sur l'AI). L'évolution du besoin supplémentaire pour l'assurance-chômage ne varie que peu en fonction des divers scénarios retenus concernant la part des personnes actives occupées; elle est par contre extrêmement sensible aux différents scénarios de croissance. Dans le scénario « croissance inférieure », on obtient à l'horizon 2005 un besoin supplémentaire de 1,6 % du revenu AVS (ou 2,1 % de taxe sur la valeur ajoutée).

L'analyse montre que, pour toutes les branches des assurances sociales retenues, l'*évolution économique joue un rôle essentiel* dans l'évolution de la charge supplémentaire relative. Une croissance due à une augmentation de la productivité conduit, notamment pour l'AVS et l'AI, à une décharge relative du fait de l'indice mixte. Il n'est dès lors pas étonnant que les études qui se fondent sur un taux de croissance du PIB nettement plus élevé ne prévoient à l'avenir qu'un faible besoin supplémentaire pour l'AVS. Une croissance due à une augmentation du nombre des personnes actives occupées décharge l'AVS et l'AI d'autant plus qu'aucune augmentation des rentes à payer ne fait pendant à l'augmentation des cotisations AVS (pour le moins à court terme). A l'inverse, une évolution économique défavorable rend le financement des assurances sociales en général plus difficile et pousse en particulier le chômage et son cortège de coûts directs et indirects à la hausse.

### *312 Perspectives financières au-delà de l'an 2010*

Au-delà de l'an 2010, les résultats des scénarios ne doivent plus être considérés que comme des indications de tendance. Autant il est vrai que l'évolution démographique peut faire l'objet de prévisions relativement sûres, autant la fourchette des possibilités dans l'évolution économique est si large qu'on ne peut être certain que l'évolution réelle se situera en deçà des bornes fixées par les différents scénarios.

Si l'on considère l'ensemble des assurances sociales au-delà de 2010, on peut s'attendre selon les scénarios à un ralentissement de la progression des besoins (tableau 1). Dans le scénario de référence, le montant supplémentaire pour la période de 2010 à 2025 est de 4,7 % du revenu AVS (ou 6,1 % de taxe sur la valeur ajoutée), comparé à un besoin supplémentaire de 5,2 % du revenu AVS (ou 6,8 % de taxe sur la valeur ajoutée) entre 1995 et 2010.

Pour l'assurance-invalidité et l'assurance-maladie, l'augmentation se tasse car, contrairement à la période de 1995-2010, les calculs ne prévoient pas une augmentation supplémentaire des coûts pour la période 2010-2025.<sup>149</sup> Il en va par contre autrement de l'AVS, pour laquelle le

<sup>148</sup> Voir à ce sujet chiffre 1.2.1.

<sup>149</sup> On compte par exemple pour l'assurance-maladie que les mesures visant à réduire les coûts introduites par la nouvelle loi sur l'assurance-maladie auront déployé leurs effets. Pour l'assurance-invalidité, la quatrième révision de l'AI ainsi que d'autres mesures devraient permettre d'endiguer la croissance supplémentaire des coûts d'ici là.

besoin supplémentaire va continuer de s'accroître en raison essentiellement de l'accélération du vieillissement démographique. Pour l'assurance-chômage, les prévisions tablent sur une charge inchangée au-delà de 2010. L'influence des différents scénarios sur le besoin supplémentaire durant la période 2010-2025 est comparable à celle de la période 1995-2010.

Pour ce qui est de l'évolution au-delà de l'an 2025, les seules prévisions qui puissent être avancées concernent l'évolution démographique. Selon le scénario démographique sur lequel se fonde notre scénario de référence, le processus de vieillissement de la population se poursuivra jusqu'aux environs de l'an 2035. Passé cette date, le rapport entre les plus de 64 ans et la population active se stabilisera.

### **3.2 Suivi du travail de recherche**

Par sa décision du 21 décembre 1994, le Conseil fédéral donnait mandat au groupe de travail de dégager des pistes possibles pour le financement des assurances sociales à moyen et long terme et, plus précisément, d'apporter des éléments de réponse à la question de la couverture du besoin financier supplémentaire attendu. Il ressort des considérations économiques présentées dans la partie 2 que les prélèvements sur les revenus du travail, première source de financement actuellement, ne présentent qu'une marge d'augmentation étroite pour la couverture du besoin supplémentaire (même si cette hypothèse ne doit pas être exclue a priori d'une approche cas par cas). Les principes mis au point dans l'esprit d'un financement approprié marquent la voie dans le sens d'un large maintien des sources de financement occupant déjà le devant de la scène dans le système en vigueur et d'un recours accru à la fiscalité pour couvrir le besoin financier supplémentaire. Concernant ce dernier point, le premier rôle échoit à la taxe sur la valeur ajoutée, étant entendu cependant qu'il convient d'examiner d'autres instruments fiscaux, à l'image d'une taxe sur l'énergie. Cela dit, il ne faut pas oublier que la Confédération et les cantons doivent déjà trouver des moyens supplémentaires pour assurer la seule couverture des contributions actuellement prévues par la loi. Autant dire que la marge de manœuvre pour d'éventuels reports des charges financières est de ce fait très étroite.

Eu égard à la situation actuelle, toute proposition concrète de financement pour une branche d'assurance sociale déterminée doit être replacée dans un *contexte socio-financier global*. En d'autres termes, l'élaboration des bases de travail et de décision ne doit pas se cantonner à l'aspect financement (le présent rapport apporte une contribution non négligeable dans ce sens), mais s'étendre à l'aspect prestations. Le mandat du Conseil fédéral aurait certes permis exceptionnellement de procéder en parallèle à un examen des prestations. Le groupe de travail n'a toutefois pas usé de cette possibilité car il n'appartient pas à un groupe de travail interdépartemental de définir les paramètres des prestations des assurances sociales.

Le Conseil fédéral prévoit qu'un groupe de travail de suivi avance des propositions pour concrétiser les résultats du groupe IDA FiSo. Aussi a-t-il chargé le 21 février 1996 le DFI d'élaborer un projet de mandat pour le groupe de travail de suivi en collaboration avec le DFF et le DFEP. Le groupe de travail de suivi sera appelé, « en connaissance du rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales, à élaborer des scénarios destinés à fixer un cadre financier pouvant revêtir un caractère contraignant et à définir d'éventuelles adaptations de prestations. Sont essentiellement concernées: l'AVS, l'AI, l'assurance-maladie et l'AC. » Toutefois, pour définir concrètement les détails du mandat confié au groupe de travail de suivi de l'IDA FiSo, il est nécessaire, dans le domaine des prestations, que le Conseil fédéral donne des directives et des indications en sus de celles qui existent déjà, par exemple dans le programme de législature. Ce mandat supplémentaire rempli, le Conseil fédéral devrait disposer

des bases de décision nécessaires à l'élaboration d'un *plan global à moyen terme* concernant les projets de révision dans le domaine des assurances sociales, modèles de financement des assurances sociales inclus. Le groupe de travail est d'avis que les décisions devant être prises rapidement par le Conseil fédéral sur les projets déjà en cours de révision devraient revêtir un caractère conditionnel en ce sens qu'il devrait être possible d'appliquer a posteriori à ces projets les conclusions du mandat du groupe de travail de suivi. Devraient entrer dans cette catégorie de *projets de révision à court terme* les projets pour lesquels l'élaboration du message par le Conseil fédéral est agendée pour la législature en cours, en d'autres termes ceux qui sont inscrits au programme de législature 1995-1999. Parmi les projets concernés, certains relèvent du domaine des trois piliers (11<sup>e</sup> révision de l'AVS, 1<sup>re</sup> révision de la LPP, 3<sup>e</sup> révision du régime des PC) et d'autres sont rattachés à un autre domaine (loi sur l'assurance-maternité).

Le groupe de travail propose en outre de confier un mandat à des experts externes. Les résultats de l'analyse du groupe IDA FiSo, en particulier dans les domaines économique et social (à savoir qu'il convient de conserver pour l'essentiel les principales sources de financement du système en vigueur) ont beau avoir été étudiés au mieux, il n'en reste pas moins que le groupe de travail ne disposait pas du temps nécessaire pour effectuer de manière exhaustive et approfondie le travail de recherche gigantesque qui reste à fournir dans ce domaine. Aussi ce dernier propose-t-il de faire appel à des experts externes; un projet de mandat à cet effet est présenté dans l'annexe A4.



## Annexes

### A.1 Facteurs clés permettant d'estimer l'évolution à venir

Taux de variation	1965-1980	1980-1995	Scénario de référence	Croissance supérieure	Croissance inférieure	Davantage d'actifs	Moins d'actifs
Scénario démographique	—	—	Intégration	Intégration	Intégration	Continuité	Stabilisation
Population active (1)	0.3%	1.2%	0.3%/-0.5%	0.3%/-0.5%	0.3%/-0.5%	0.3%/-0.2%	-0.1%/-0.5%
Prix (Indice CH des prix à la consommation)	4.5%	3.3%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%	3.5%
Salaire en termes nominaux	7.0%	3.9%	4.5%	5.0%	4.0%	4.5%	4.5%
Salaire en termes réels; écart salaire/prix	2.5%	0.6%	1.0%	1.5%	0.5%	1.0%	1.0%
Masse salariale AVS en termes réels (2)	3.1%	1.9%	1.3%/0.5%	1.8%/1.0%	0.8%/0%	1.3%/0.8%	0.9%/0.5%
PIB en termes réels (3)	2.3%	1.4%	1.3%/0.5%	1.8%/1.0%	0.8%/0%	1.3%/0.8%	0.9%/0.5%
Taux de chômage (AC)			2.5%	2.0%	5.0%	2.3%	2.7%
Invalidité (4; AI, aide sociale)			1.5%/0%	1.0%/0%	2.0%/0%	1.5%/0%	1.5%/0%
Evol. supplémentaire des coûts dans l'AM (5)			2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%	2.0%/0%

(1) Evolution de la population active potentielle en fonction des scénarios démographiques; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(2) Pour des taux d'activité et d'emploi à temps partiel constants pour hommes et femmes selon l'âge des actifs potentiels; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(3) ø 1995-2010/ø 2010-2025; pour un taux de salaire constant, l'évolution est égale à la masse salariale AVS

(4) Prestations supplémentaires pour invalides; ø 1995-2010/ø 2010-2025

(5) ø 1995-2010/ø 2010-2025; de 1985 à 1994, la croissance annuelle était de 2%, démographie non comprise.



## A2 Causes et conséquences des mutations démographiques

Prenant comme point de départ le scénario démographique "intégration" de l'Office fédéral de la statistique, l'état-major de prospective de l'administration fédérale a présenté les conséquences qu'auront les mutations démographiques sur divers domaines politiques, à l'intention du Conseil fédéral. Au chapitre "La forme et la signification des changements démographiques", les causes et les conséquences des mutations démographiques sont résumées comme suit:

"Les changements à moyen et à long terme ci-dessous sont particulièrement importants pour la politique, l'économie et la société:

- L'expansion de la formation, l'égalité des sexes et le développement de l'Etat-providence vont de pair avec une forte progression de l'individualisme et des transformations fondamentales des modes de vie et des types de familles.
- De nos jours, le nombre moyen d'enfants ne suffit plus – et de loin – à assurer le renouvellement des générations. Chaque générations diminue de quelque 30% par rapport à celle des parents.
- L'espérance de vie individuelle continue à augmenter. L'accroissement est particulièrement marqué chez les personnes âgées.
- La population résidante de la Suisse n'augmente plus que lentement. Cet accroissement risque de prendre fin au cours des dix à vingt prochaines années. Par la suite, l'effectif de la population pourrait même diminuer.
- La population résidante de nationalité suisse a déjà cessé d'augmenter. De ce fait, l'accroissement de la population dépend désormais, dans une large mesure, de l'évolution de la population résidante étrangère et des migrations internationales.
- Après 2005, le vieillissement de la population s'accélérera considérablement. Il continuera à progresser pendant 30 ans au moins avant toute nouvelle stabilisation de la structure par âge. Le rapport entre les personnes en âge de travailler et les retraités, qui est de 4 à 1 actuellement, se rapprochera de 2 à 1.

L'évolution démographique aura les conséquences directes suivantes:

Il y aura

- davantage de personnes âgées (en particulier de sexe féminin), et de salariés d'un certain âge;
- des familles moins nombreuses, davantage de couples sans enfants;
- moins d'adolescents et de jeunes adultes;
- moins de personnes en âge d'exercer une activité professionnelle;
- davantage de migrants vivant en Suisse de manière permanente;
- davantage de personnes vivant seules et de ménages de deux personnes;
- le temps consacré à la formation, aux activités sociales et aux loisirs augmentera, comparativement au temps de travail, tant à l'échelle individuelle que dans la société tout entière<sup>150</sup>

<sup>150</sup>

Cf. Rapport de la Conférence interdépartementale pour les perspectives économiques et démographiques. Le défi démographique: Perspectives pour la Suisse.



### A3 Perspectives d'évolution des assurances sociales selon divers scénarios

#### Assurances sociales: total des dépenses et des recettes

Prix 1995

Scénario de référence

Montants en millions de francs

<b>1995</b>	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA*	AF	AC	AMI	Total	En pour-cent du salaire AVS	En pour-cent de TVA
<b>Dépenses</b>													
Revenus de substitution	23'821	3'816	-	621	11'608	-	4'729	-	4'920	-	49'515	22.1	28.7
Remboursement de frais	454	1'758	-	-	-	13'264	-	4'000	-	253	19'729	8.8	11.4
Prestations collectives	228	1'196	-	-	-	-	-	-	500	-	1'924	0.9	1.1
Prestations de besoin	-	-	2'158	-	-	-	-	-	-	-	2'158	1.0	1.2
Total dépenses	24'503	6'770	2'158	621	11'608	13'264	4'729	4'000	5'420	253	73'325	32.7	42.5
<b>Recettes</b>													
Cotisations: % salaires	18'657	3'198	-	669	11'608	-	4'729	3'860	5'448	-	48'169	21.5	27.9
Coti. par tête	-	-	-	-	-	10'774	-	-	-	-	10'774	4.8	6.2
Confédération	4'074	2'412	496	-	-	1'797	-	93	-	253	9'125	4.1	5.3
Cantons	735	846	1'662	-	-	693	-	47	-	-	3'983	1.8	2.3
Total recettes	23'466	6'456	2'158	669	11'608	13'264	4'729	4'000	5'448	253	72'050	32.1	41.7

<b>2005</b>	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA*	AF	AC	AMI	Total	En pour-cent du salaire AVS	En % de TVA
<b>Dépenses</b>													
Revenus de substitution	29'956	5'219	-	890	13'770	-	5'472	-	2'976	-	58'283	22.4	29.2
Remboursement de frais	587	2'532	-	-	-	19'406	-	4'730	-	267	27'522	10.6	13.8
Prestations collectives	295	1'723	-	-	-	-	-	-	1'216	-	3'234	1.2	1.6
Prestations de besoin	-	-	2'788	-	-	-	-	-	-	-	2'788	1.1	1.4
Total dépenses	30'838	9'474	2'788	890	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	91'827	35.4	46.0
<b>Recettes</b>													
Cotisations: % salaires	21'571	3'688	-	776	13'770	-	5'472	4'564	4'192	-	54'033	20.8	27.0
Coti. par tête	-	-	-	-	-	15'278	-	-	-	-	15'278	5.9	7.6
Confédération	5'365	3'553	641	-	-	2'718	-	110	-	267	12'654	4.9	6.3
Cantons	925	1'184	2'147	-	-	1'410	-	55	-	-	5'721	2.2	2.9
TVA	1'990	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1'990	0.8	1.0
Total recettes	29'851	8'425	2'788	776	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	89'676	34.5	44.9

26.4.1996

\* Les cotisations doivent être financées (produit du capital non pris en compte)

**Assurances sociales: total des dépenses et des recettes**  
Prix 1995

**Scénario de référence**  
Montants en millions de francs

	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA*	AF	AC	AMI	Total	En pour-cent du salaire AVS	En % de TVA
<b>Dépenses</b>													
Revenus de substitution	33'862	5'932	-	987	14'499	-	5'722	-	3'113	-	64'115	23.6	30.7
Remboursement de frais	680	2'943	-	-	-	23'220	-	4'875	-	275	31'993	11.8	15.3
Prestations collectives	341	2'002	-	-	-	-	-	-	1'271	-	3'614	1.3	1.7
Prestations de besoin	-	-	3'168	-	-	-	-	-	-	-	3'168	1.2	1.5
<b>Total dépenses</b>	<b>34'883</b>	<b>10'877</b>	<b>3'168</b>	<b>987</b>	<b>14'499</b>	<b>23'220</b>	<b>5'722</b>	<b>4'875</b>	<b>4'384</b>	<b>275</b>	<b>102'891</b>	<b>37.9</b>	<b>49.2</b>
<b>Recettes</b>													
Cotisations: % salaires	22'554	3'855	-	814	14'499	-	5'722	4'705	4'384	-	56'532	20.8	27.1
Coti. par tête	-	-	-	-	-	18'438	-	-	-	-	18'438	6.8	8.8
Confédération	6'032	4'079	729	-	-	3'149	-	114	-	275	14'377	5.3	6.9
Cantons	1'046	1'360	2'439	-	-	1'633	-	57	-	-	6'535	2.4	3.1
TVA	2'078	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2'078	0.8	1.0
<b>Total recettes</b>	<b>31'710</b>	<b>9'294</b>	<b>3'168</b>	<b>814</b>	<b>14'499</b>	<b>23'220</b>	<b>5'722</b>	<b>4'875</b>	<b>4'384</b>	<b>275</b>	<b>97'961</b>	<b>36.1</b>	<b>46.9</b>

	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA*	AF	AC	AMI	Total	En pour-cent du salaire AVS	En % de TVA
<b>Dépenses</b>													
Revenus de substitution	45'561	6'483	-	1'257	15'410	-	6'183	-	3'363	-	78'257	26.7	34.7
Remboursement de frais	931	3'409	-	-	-	28'809	-	5'114	-	301	38'564	13.1	17.1
Prestations collectives	468	2'320	-	-	-	-	-	1'374	-	-	4'162	1.4	1.8
Prestations de besoin	-	-	4'056	-	-	-	-	-	-	-	4'056	1.4	1.8
<b>Total dépenses</b>	<b>46'960</b>	<b>12'212</b>	<b>4'056</b>	<b>1'257</b>	<b>15'410</b>	<b>28'809</b>	<b>6'183</b>	<b>5'114</b>	<b>4'737</b>	<b>301</b>	<b>125'039</b>	<b>42.6</b>	<b>55.4</b>
<b>Recettes</b>													
Cotisations: % salaires	24'371	4'166	-	883	15'410	-	6'183	4'935	4'737	-	60'685	20.7	26.9
Coti. par tête	-	-	-	-	-	22'382	-	-	-	-	22'382	7.6	9.9
Confédération	7'983	4'580	933	-	-	4'232	-	119	-	301	18'148	6.2	8.0
Cantons	1'409	1'526	3'123	-	-	2'195	-	60	-	-	8'313	2.8	3.7
TVA	2'246	-	-	-	-	-	-	-	-	-	2'246	0.8	1.0
<b>Total recettes</b>	<b>36'009</b>	<b>10'272</b>	<b>4'056</b>	<b>883</b>	<b>15'410</b>	<b>28'809</b>	<b>6'183</b>	<b>5'114</b>	<b>4'737</b>	<b>301</b>	<b>111'774</b>	<b>38.1</b>	<b>49.5</b>

\* Les cotisations doivent être financées (produit du capital non pris en compte)

## Assurances sociales: besoins de financement

Montants en millions de francs

Prix 1995

<b>1995</b>	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA *	AF	AC	AMi	Total	Masse salariale AVS
Besoin de financement	24'503	6'770	2'158	621	11'608	13'264	4'729	4'000	5'420	253	73'325	224'475

**2005**

Scénario de référence	30'838	9'474	2'788	890	13'770	19'406	5'472	4'730	4'192	267	91'827	259'727
Croissance supérieure	31'549	9'326	2'821	933	14'301	20'337	5'739	4'961	3'298	277	93'542	272'426
Croissance inférieure	30'155	9'624	2'758	856	13'247	18'514	5'215	4'508	9'989	256	95'122	247'564
Davantage d'actifs	30'934	9'425	2'790	889	13'703	19'329	5'418	4'661	4'151	265	91'564	257'166
Moins d'actifs	30'827	9'167	2'761	891	13'046	18'778	5'208	4'362	4'988	267	90'296	247'216

**2010**

Scénario de référence	34'883	10'877	3'168	987	14'499	23'220	5'722	4'875	4'384	275	102'891	271'610
Croissance supérieure	36'190	10'642	3'231	1'051	15'355	24'910	6'147	5'237	3'532	291	106'586	291'770
Croissance inférieure	33'657	11'121	3'110	921	13'682	21'638	5'325	4'537	10'199	259	104'448	252'756
Davantage d'actifs	35'034	10'836	3'174	990	14'461	23'231	5'698	4'844	4'365	274	102'907	270'457
Moins d'actifs	34'856	10'437	3'128	988	13'539	22'396	5'408	4'453	5'179	275	100'660	256'717

**2025**

Scénario de référence	46'960	12'212	4'056	1'257	15'410	28'809	6'183	5'114	4'737	301	125'039	293'488
Croissance supérieure	51'031	12'669	4'356	1'441	17'213	33'200	7'135	5'901	4'100	337	137'384	338'673
Croissance inférieure	43'393	11'801	3'792	1'095	13'737	24'982	5'354	4'428	10'255	265	119'103	254'157
Davantage d'actifs	47'149	12'405	4'084	1'277	16'001	29'505	6'429	5'428	4'187	307	126'773	305'168
Moins d'actifs	46'438	11'560	3'966	1'238	14'310	27'866	5'868	4'790	4'496	296	120'829	278'564

3.5.1996

\*Cotisations

**En % de la somme des revenus AVS**

<b>1995</b>	AVS	AI	PC	APG	LPP*	AM	AA *	AF	AC	AMI	Total
Besoin de financement	10.9	3.0	1.0	0.3	5.2	5.9	2.1	1.8	2.4	0.1	32.7

**2005**

Scénario de référence	11.9	3.6	1.1	0.3	5.3	7.5	2.1	1.8	1.6	0.1	35.4
Croissance supérieure	11.6	3.4	1.0	0.3	5.2	7.5	2.1	1.8	1.2	0.1	34.3
Croissance inférieure	12.2	3.9	1.1	0.3	5.4	7.5	2.1	1.8	4.0	0.1	38.4
D'avantage d'actifs	12.0	3.7	1.1	0.3	5.3	7.5	2.1	1.8	1.6	0.1	35.6
Moins d'actifs	12.5	3.7	1.1	0.4	5.3	7.6	2.1	1.8	2.0	0.1	36.5

**2010**

Scénario de référence	12.8	4.0	1.2	0.4	5.3	8.5	2.1	1.8	1.6	0.1	37.9
Croissance supérieure	12.4	3.6	1.1	0.4	5.3	8.5	2.1	1.8	1.2	0.1	36.5
Croissance inférieure	13.3	4.4	1.2	0.4	5.4	8.6	2.1	1.8	4.0	0.1	41.3
D'avantage d'actifs	13.0	4.0	1.2	0.4	5.3	8.6	2.1	1.8	1.6	0.1	38.0
Moins d'actifs	13.6	4.1	1.2	0.4	5.3	8.7	2.1	1.7	2.0	0.1	39.2

**2025**

Scénario de référence	16.0	4.2	1.4	0.4	5.3	9.8	2.1	1.7	1.6	0.1	42.6
Croissance supérieure	15.1	3.7	1.3	0.4	5.1	9.8	2.1	1.7	1.2	0.1	40.6
Croissance inférieure	17.1	4.6	1.5	0.4	5.4	9.8	2.1	1.7	4.0	0.1	46.9
D'avantage d'actifs	15.5	4.1	1.3	0.4	5.2	9.7	2.1	1.8	1.4	0.1	41.5
Moins d'actifs	16.7	4.2	1.4	0.4	5.1	10.0	2.1	1.7	1.6	0.1	43.4

3.5.1996

## Perspectives d'évolution de l'assurance-vieillesse et survivants

AVS

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure					Croissance inférieure				
	Dépenses	Contribu-tions *	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplace-ment en %	Dépenses	Contribu-tions *	Degré de couverture en % **	Taux de dépen-ses en % ***	Taux rem-place-ment en %
1995	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
2000	27'264	27'291	100.1	10.9	91.5	26'758	26'202	97.9	11.2	93.3
2005	31'549	31'115	98.6	11.6	88.6	30'155	28'639	95.0	12.2	92.3
2010	36'190	33'766	93.3	12.4	85.9	33'657	29'781	88.5	13.3	91.3
2015	41'360	36'126	87.3	13.5	83.3	37'372	30'534	81.7	14.7	90.3
2020	45'982	38'509	83.7	14.2	81.0	40'328	31'197	77.4	15.8	89.3
2025	51'031	40'884	80.1	15.1	78.7	43'393	31'758	73.2	17.1	88.3

Année	Scénario de référence				
	Dépenses	Contribu-tions *	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplace-ment en %
1995	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
2000	27'011	26'743	99.0	11.1	92.4
2005	30'838	29'851	96.8	11.9	90.4
2010	34'883	31'710	90.9	12.8	88.5
2015	39'282	33'204	84.5	14.1	86.6
2020	43'001	34'646	80.6	15.0	84.9
2025	46'960	36'009	76.7	16.0	83.2

Année	Davantage d'actifs					Moins d'actifs				
	Dépenses	Contribu-tions *	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplace-ment en %	Dépenses	Contribu-tions *	Degré de couverture en % **	Taux dé-penses en % ***	Taux rempl.en %
1995	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1	24'503	23'466	95.8	10.9	95.1
2000	27'051	26'540	98.1	11.2	92.4	27'006	26'105	96.7	11.4	92.4
2005	30'934	29'646	95.8	12.0	90.4	30'827	28'746	93.2	12.5	90.4
2010	35'034	31'648	90.3	13.0	88.5	34'856	30'388	87.2	13.6	88.5
2015	39'474	33'546	85.0	14.0	86.6	39'198	31'903	81.4	14.8	86.6
2020	43'202	35'378	81.9	14.7	84.9	42'772	33'316	77.9	15.7	84.9
2025	47'149	37'118	78.7	15.5	83.2	46'438	34'589	74.5	16.7	83.2

\* Contributions assurés/employeurs et pouvoirs publics (y compris TVA, sans intérêts)

\*\* Couverture des dépenses par des contributions en %

\*\*\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

**Perspectives d'évolution de l'assurance-invalidité****AI**

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure					Croissance inférieure				
	Dépenses (sans intérêts)	Contributions*	Degré de couverture en % **	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplacement en %	Dépenses (sans intérêts)	Contributions*	Degré de couverture en %	Taux de dépenses en % ***	Taux remplacement en %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'716	7'408	96.0	3.1	91.5	7'854	7'313	93.1	3.3	93.4
2005	9'326	8'530	91.5	3.4	88.6	9'624	8'329	86.5	3.9	92.3
2010	10'642	9'460	88.9	3.6	85.9	11'121	9'151	82.3	4.4	91.3
2015	11'285	10'004	88.6	3.7	83.3	11'357	9'286	81.8	4.5	90.3
2020	12'075	10'627	88.0	3.7	81.0	11'696	9'468	81.0	4.6	89.3
2025	12'669	11'137	87.9	3.7	78.8	11'801	9'513	80.6	4.6	88.4

Année	Scénario de référence				
	Dépenses (sans intérêts)	Contributions*	Degré de couverture en %	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplacement en %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'786	7'360	94.5	3.2	92.4
2005	9'474	8'425	88.9	3.6	90.4
2010	10'877	9'294	85.4	4.0	88.5
2015	11'316	9'625	85.1	4.0	86.6
2020	11'873	10'013	84.3	4.1	84.9
2025	12'212	10'272	84.1	4.2	83.2

Année	Davantage d'actifs					Moins d'actifs				
	Dépenses (sans intérêts)	Contributions*	Degré de couverture en %	Taux de dépenses en % ***	Taux de remplacement en %	Dépenses (sans intérêts)	Contributions*	Degré de couverture en %	Taux de dépenses en % ***	Taux rempl. en %
1995	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1	6'770	6'456	95.4	3.0	95.1
2000	7'747	7'307	94.3	3.2	92.4	7'625	7'176	94.1	3.2	92.4
2005	9'425	8'366	88.8	3.7	90.4	9'167	8'098	88.3	3.7	90.4
2010	10'836	9'257	85.4	4.0	88.5	10'437	8'867	85.0	4.1	88.5
2015	11'332	9'678	85.4	4.0	86.6	10'802	9'165	84.8	4.1	86.6
2020	11'964	10'163	84.9	4.1	84.9	11'286	9'516	84.3	4.1	84.9
2025	12'405	10'532	84.9	4.1	83.2	11'560	9'738	84.2	4.2	83.2

\* Contributions des assurés/employeurs et des pouvoirs publics

26.4.1996

\*\* Couverture des dépenses par des contributions en %

\*\*\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

**Perspectives d'évolution des prestations complémentaires  
à l'AVS/AI**

PC

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	2'158	1.2
2000	2'408	1.3
2005	2'821	1.3
2010	3'231	1.4
2015	3'618	1.5
2020	3'981	1.6
2025	4'356	1.7

Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	2'158	1.2
2000	2'388	1.3
2005	2'758	1.4
2010	3'110	1.6
2015	3'369	1.7
2020	3'587	1.8
2025	3'792	1.9

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	2158	1.2
2000	2398	1.3
2005	2788	1.4
2010	3168	1.5
2015	3487	1.6
2020	3773	1.7
2025	4056	1.8

Année	Davantage d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	2'158	1.2
2000	2'398	1.3
2005	2'790	1.4
2010	3'174	1.5
2015	3'501	1.6
2020	3'794	1.7
2025	4'084	1.7

Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	2'158	1.2
2000	2'384	1.3
2005	2'761	1.5
2010	3'128	1.6
2015	3'438	1.7
2020	3'708	1.8
2025	3'966	1.9

\*Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

3.5.1996

## Perspectives d'évolution de la prévoyance professionnelle obligatoire LPP

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure					Croissance inférieure				
	Dépenses	Cotisa-	Intérêts	Taux de coti. en %		Dépenses	Contrib.	Intérêts	Taux de coti. en %	
				AVS *	LPP **				AVS *	LPP **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'296	13'013	6'088	6.5	13.1	2'288	12'529	6'053	6.6	13.1
2005	3'888	14'301	8'319	6.6	13.4	3'847	13'247	8'152	6.7	13.5
2010	5'917	15'355	10'522	6.6	13.6	5'790	13'682	10'113	6.8	13.7
2015	8'101	16'115	12'521	6.6	13.7	7'817	13'838	11'766	6.9	13.9
2020	10'299	16'790	14'271	6.6	13.8	9'772	13'898	13'078	6.9	14.0
2025	12'650	17'213	15'748	6.5	13.7	11'762	13'737	14'040	6.9	14.0

Année	Scénario de référence				
	Dépenses	Cotisa-	Intérêts	Taux de coti. en %	
				AVS *	LPP **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'292	12'771	6'071	6.6	13.1
2005	3'868	13'770	8'235	6.7	13.4
2010	5'853	14'499	10'316	6.7	13.7
2015	7'957	14'945	12'137	6.8	13.8
2020	10'031	15'301	13'663	6.7	13.9
2025	12'196	15'410	14'873	6.7	13.8

Année	Davantage d'actifs					Moins d'actifs				
	Dépenses	Cotisa-	Intérêts	Taux de coti. en %		Dépenses	Contrib.	Intérêts	Taux de coti. en %	
				AVS *	LPP **				AVS *	LPP **
1995	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9	1'139	11'608	3'827	6.6	12.9
2000	2'293	12'694	6'066	6.6	13.2	2'288	12'377	6'039	6.7	13.3
2005	3'872	13'703	8'219	6.7	13.5	3'852	13'046	8'107	6.8	13.7
2010	5'863	14'461	10'286	6.8	13.7	5'812	13'539	10'034	6.8	13.9
2015	7'970	15'079	12'109	6.8	13.8	7'868	13'903	11'671	6.8	13.9
2020	10'038	15'654	13'669	6.7	13.8	9'853	14'217	13'003	6.7	13.9
2025	12'193	16'001	14'959	6.6	13.7	11'871	14'310	14'024	6.6	13.8

\* Contributions mesurées à la somme des revenus AVS des assurés à la LPP

\*\* Cotisations mesurées à la somme des salaires assurés des pers. assurées à la LPP

## Perspectives d'évolution du régime des alloc. pour perte de gain

**APG**

1998: 6ème révision du régime des APG

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure			Croissance inférieure		
	Dépenses	Cotisations	taux de dépen-ses en % *	Dépenses	Cotisations	Taux de dépen-ses en % *
1995	621	669	0.3	621	669	0.3
2000	849	745	0.3	820	710	0.3
2005	933	814	0.3	856	739	0.3
2010	1'051	874	0.4	921	757	0.4
2015	1'200	923	0.4	999	762	0.4
2020	1'341	972	0.4	1'069	765	0.4
2025	1'441	1'019	0.4	1'095	765	0.4

Année	Scénario de référence		
	Dépenses	Cotisations	Taux de dépen-ses en % *
1995	621	669	0.3
2000	837	727	0.3
2005	890	776	0.3
2010	987	814	0.4
2015	1'095	839	0.4
2020	1'200	863	0.4
2025	1'257	883	0.4

Année	Davantage d'actifs			Moins d'actifs		
	Dépenses	Cotisations *	Taux de dépen-ses en % *	Dépenses	Cotisations	Taux de dépen-ses en % *
1995	621	669	0.3	621	669	0.3
2000	834	716	0.3	837	690	0.4
2005	889	761	0.3	891	721	0.4
2010	990	805	0.4	988	753	0.4
2015	1'105	845	0.4	1'094	781	0.4
2020	1'214	883	0.4	1'191	805	0.4
2025	1'277	916	0.4	1'238	824	0.4

26.4.1996

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

## Perspectives d'évolution de l'assurance-chômage

AC

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5'420	3.0
2000	3'024	1.5
2005	3'298	1.5
2010	3'532	1.5
2015	3'722	1.5
2020	3'917	1.5
2025	4'100	1.5

Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5'420	3.0
2000	9'609	5.0
2005	9'989	5.0
2010	10'199	5.0
2015	10'246	5.0
2020	10'279	5.0
2025	10'255	5.0

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5420	3.0
2000	3937	2.0
2005	4192	2.0
2010	4384	2.0
2015	4511	2.0
2020	4635	2.0
2025	4737	2.0

Année	Davantage d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5'420	3.0
2000	3'897	2.0
2005	4'151	2.0
2010	4'365	2.0
2015	3'879	1.7
2020	4'043	1.7
2025	4'187	1.7

Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	5'420	3.0
2000	4'770	2.5
2005	4'988	2.5
2010	5'179	2.5
2015	4'276	2.0
2020	4'400	2.0
2025	4'496	2.0

\*Dépenses mesurées à la sommes des revenus soumis à cotisation dans l'AC

26.4.1996

## Perspectives d'évolution de l'assurance-maladie

AM

Jusqu'en 2005, prise en compte d'augmentations annuelles des coûts excédant de 2% celle des salaires

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	13'264	5.9
2000	16'507	6.6
2005	20'337	7.5
2010	24'910	8.5
2015	27'533	9.0
2020	30'310	9.4
2025	33'200	9.8

Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	13'264	5.9
2000	15'750	6.6
2005	18'514	7.5
2010	21'638	8.6
2015	22'799	9.0
2020	23'925	9.4
2025	24'982	9.8

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	13'264	5.9
2000	16'125	6.6
2005	19'406	7.5
2010	23'220	8.5
2015	25'060	9.0
2020	26'937	9.4
2025	28'809	9.8

Année	Davantage d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	13'264	5.9
2000	16'056	6.7
2005	19'329	7.5
2010	23'231	8.6
2015	25'303	8.9
2020	27'411	9.3
2025	29'505	9.7

Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	13'264	5.9
2000	15'796	6.7
2005	18'778	7.6
2010	22'396	8.7
2015	24'228	9.1
2020	26'070	9.6
2025	27'866	10.0

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

26.4.1996

**Perspective d'évolution de l'assurance-accidents****AA**

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure				Année	Croissance inférieure			
	Dépenses	Contribu-tions	Intérêts	Taux de con-tribution en % *		Dépenses	Contribu-tions	Intérêts	Taux de con-tribution en % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6	1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'695	5'263	1'432	2.6	2000	6'382	5'017	1'365	2.6
2005	7'301	5'739	1'562	2.6	2005	6'635	5'215	1'419	2.6
2010	7'820	6'147	1'673	2.6	2010	6'774	5'325	1'449	2.6
2015	8'241	6'478	1'763	2.6	2015	6'806	5'350	1'456	2.6
2020	8'673	6'817	1'855	2.6	2020	6'827	5'367	1'461	2.6
2025	9'077	7'135	1'942	2.6	2025	6'811	5'354	1'457	2.6

Année	Scénario de référence			
	Dépenses	Contribu-tions	Intérêts	Taux contrib. % % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'537	5'139	1'398	2.6
2005	6'961	5'472	1'489	2.6
2010	7'279	5'722	1'557	2.6
2015	7'491	5'888	1'602	2.6
2020	7'697	6'050	1'647	2.6
2025	7'866	6'183	1'683	2.6

Année	Davantage d'actifs			
	Dépenses	Contribu-tions	Intérêts	Taux contrib. % % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'471	5'086	1'384	2.6
2005	6'892	5'418	1'474	2.6
2010	7'248	5'698	1'551	2.6
2015	7'577	5'956	1'621	2.6
2020	7'898	6'208	1'690	2.6
2025	8'179	6'429	1'750	2.6

Année	Moins d'actifs			
	Dépenses	Contribu-tions	Intérêts	Taux contrib. % % *
1995	6'016	4'729	1'287	2.6
2000	6'336	4'980	1'355	2.6
2005	6'625	5'208	1'417	2.6
2010	6'880	5'408	1'472	2.6
2015	7'100	5'581	1'519	2.6
2020	7'306	5'743	1'563	2.6
2025	7'466	5'868	1'597	2.6

26.4.1996 \* Contributions mesurées à la somme des revenus soumise à cotisation dans l'assurance-accidents

## Perspectives d'évolution de l'assurance militaire

AMi

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	265	0.1
2005	277	0.1
2010	291	0.1
2015	304	0.1
2020	320	0.1
2025	337	0.1

Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	255	0.1
2005	256	0.1
2010	259	0.1
2015	261	0.1
2020	263	0.1
2025	265	0.1

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	291	0.1
2025	301	0.1

Année	Davantage d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	259	0.1
2005	265	0.1
2010	274	0.1
2015	284	0.1
2020	295	0.1
2025	307	0.1

Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	253	0.1
2000	260	0.1
2005	267	0.1
2010	275	0.1
2015	282	0.1
2020	289	0.1
2025	296	0.1

\* Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

26.4.1996

## Perspectives d'évolution des allocations familiales

AF

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance plus forte		Année	Croissance plus faible	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *		Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'000	1.8	1995	4'000	1.8
2000	4'539	1.8	2000	4'327	1.8
2005	4'961	1.8	2005	4'508	1.8
2010	5'237	1.8	2010	4'537	1.8
2015	5'390	1.8	2015	4'451	1.8
2020	5'592	1.7	2020	4'402	1.7
2025	5'901	1.7	2025	4'428	1.7

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'000	1.8
2000	4'432	1.8
2005	4'730	1.8
2010	4'875	1.8
2015	4'899	1.8
2020	4'963	1.7
2025	5'114	1.7

Année	Davantage d'actifs		Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *		Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'000	1.8	1995	4'000	1.8
2000	4'380	1.8	2000	4'213	1.8
2005	4'661	1.8	2005	4'362	1.8
2010	4'844	1.8	2010	4'453	1.7
2015	4'966	1.8	2015	4'500	1.7
2020	5'139	1.7	2020	4'599	1.7
2025	5'428	1.8	2025	4'790	1.7

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

26.4.1996

**Perspectives d'évolution de l'assurance-maternité****AMé**

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure		Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *		Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	680	0.3	1995	680	0.3
2000	731	0.3	2000	697	0.3
2005	761	0.3	2005	691	0.3
2010	799	0.3	2010	692	0.3
2015	832	0.3	2015	687	0.3
2020	882	0.3	2020	694	0.3
2025	928	0.3	2025	696	0.3

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	680	0.3
2000	714	0.3
2005	725	0.3
2010	744	0.3
2015	756	0.3
2020	783	0.3
2025	804	0.3

Année	Davantage d'actifs		Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *		Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	680	0.3	1995	680	0.3
2000	683	0.3	2000	645	0.3
2005	681	0.3	2005	631	0.3
2010	710	0.3	2010	657	0.3
2015	764	0.3	2015	699	0.3
2020	822	0.3	2020	740	0.3
2025	865	0.3	2025	762	0.3

\* Dépenses mesurées à la somme des revenus AVS

26.4.1996

**Perspectives d'évolution de l'aide sociale****Aide soc.**

Prix 1995 / Montants en millions de francs

Année	Croissance supérieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'089	2.6
2005	6'151	2.9
2010	7'019	3.1
2015	7'443	3.1
2020	7'964	3.2
2025	8'356	3.2

Année	Croissance inférieure	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'180	2.8
2005	6'347	3.3
2010	7'335	3.8
2015	7'490	3.8
2020	7'714	3.9
2025	7'783	4.0

Année	Scénario de référence	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'135	2.7
2005	6'248	3.1
2010	7'174	3.4
2015	7'463	3.5
2020	7'831	3.5
2025	8'054	3.6

Année	Davantage d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'109	2.8
2005	6'216	3.1
2010	7'147	3.4
2015	7'474	3.4
2020	7'891	3.5
2025	8'181	3.5

Année	Moins d'actifs	
	Dépenses	Taux de dépenses en % *
1995	4'465	2.6
2000	5'029	2.8
2005	6'046	3.2
2010	6'884	3.5
2015	7'124	3.5
2020	7'443	3.5
2025	7'624	3.6

\* Dépenses exprimées en pour-cent de TVA

3.5.1996

**Somme des revenus AVS pour chaque scénario**

Prix de 1995/ en millions de francs

Année	Scénario de référence	Croissance supérieure	Croissance inférieure	Davantage d'actifs	Moins d'actifs
1995	224'475	224'475	224'475	224'475	224'475
2000	243'916	249'808	238'137	241'442	236'411
2005	259'727	272'426	247'564	257'166	247'216
2010	271'610	291'770	252'756	270'457	256'717
2015	279'502	307'499	253'936	282'728	264'940
2020	287'202	323'603	254'750	294'703	272'620
2025	293'488	338'673	254'157	305'168	278'564

26.4.1996



## Perspectives d'évolution pour les assurances sociales selon les scénarios considérés

### Somme des revenus AVS en fonction des scénarios considérés

Prix 1995 / en millions de francs

Année	Scénario de référence	Croissance supérieure	Croissance inférieure	Davantage d'actifs	Moins d'actifs
1995	224'475	224'475	224'475	224'475	224'475
2000	243'916	249'808	238'137	241'442	236'411
2005	259'727	272'426	247'564	257'166	247'216
2010	271'610	291'770	252'756	270'457	256'717
2015	279'502	307'499	253'936	282'728	264'940
2020	287'202	323'603	254'750	294'703	272'620
2025	293'488	338'673	254'157	305'168	278'564



## A 4 Études empiriques sur les conséquences économiques du financement des assurances sociales: appel d'offres

Le groupe de travail interdépartemental institué pour étudier le financement des assurances sociales a présenté une estimation chiffrée des moyens qui seront vraisemblablement nécessaires à leur financement ces prochaines années. Respectueux du mandat que lui a confié le Conseil fédéral, le groupe de travail est parti du principe que le niveau actuel des prestations (exception faite de la mise en place d'une assurance-maternité) doit être maintenu. Dans cette hypothèse – en cas de maintien des prestations –, d'autres moyens seront nécessaires au cours de la prochaine décennie pour combler l'écart toujours plus grand qui se creuse entre les dépenses et les recettes en raison du vieillissement de la population.

Afin d'apporter de nouveaux éléments de décision, un appel d'offres est lancé sur le thème des conséquences économiques du financement des assurances sociales.

### *Le mandat*

Il s'agit de déterminer les répercussions d'une augmentation des charges sur le développement économique. Concrètement parlant, cela signifie qu'au cours des quinze prochaines années et par étapes successives, un taux de TVA de 6,8% ou un prélèvement de 5,2 % sur les salaires sera nécessaire pour répondre aux besoins financiers. Une attention particulière sera accordée aux conséquences sur la croissance économique, l'emploi, les salaires, les prix, les taux d'intérêt, la compétitivité en termes d'expansion de nos exportations, le stock de capital, les capitaux à l'étranger et la balance des revenus. On souhaite également des indications sur les possibilités de financement si

- les prestations restent inchangées
- les assurances sociales sont développées de manière ciblée, conformément au Programme de la législature 1995-1999
- on revient sur certaines prestations des assurances sociales.

Les candidats se plieront aux exigences suivantes:

- un modèle quantitatif de macro-économie sous-tendra leur étude;
- ils utiliseront les scénarios économiques du rapport du groupe de travail comme point de départ et non pour en déduire de nouveaux scénarios dans le but d'y insérer les problèmes à résoudre;
- l'estimation chiffrée des besoins financiers, qui figure dans le rapport final du groupe de travail, ne fera pas partie de leur étude;
- l'accent sera mis tout particulièrement sur les répercussions à court terme de l'augmentation progressive des ressources nécessaires. Il est essentiel pour le mandant qu'une distinction soit faite entre les effets à court et à long termes dans l'analyse de l'incidence économique.

La taxe sur la valeur ajoutée et les pour-cent du revenu du travail sont les modes de financement à considérer en priorité. D'autres moyens tels que les ressources générales de la Confédération, l'impôt sur le revenu ou des taxes spéciales (taxe sur l'énergie) peuvent être analysés si le modèle le permet.

***Modalités d'attribution***

Un crédit de 600'000 francs au maximum est mis à disposition pour le financement des études, qui seront remises au plus tard d'ici à fin mars 1997.

Les offres de projets sont à adresser à ... d'ici au ... et doivent mentionner l'équipe travaillant sur le projet, le modèle quantitatif retenu et les coûts de l'étude. Chaque offre sera évaluée par une commission chargée d'en suivre et d'en coordonner la mise en oeuvre.

## A5 Caractéristiques des sources de financement

Les paragraphes suivants décrivent plus en détail et selon un ordre précis les sources de financement introduites au chapitre 5: (1) définition et estimation chiffrée de la base de financement (pour 1995), (2) importance relevée à ce jour en Suisse, (3) principaux avantages et (4) inconvénients des sources de financement.

### A5.1 Pour-cent du revenu du travail

(1) Ce qu'il est convenu d'appeler « pour-cent du salaire » représente en fait une taxe perçue sur les revenus du facteur travail. Il serait plus juste de parler d'un pourcentage sur les revenus provenant d'une activité lucrative vu que tant les revenus des salariés que ceux des indépendants sont concernés. La base de financement dégagée en termes de recettes AVS se monte à quelque 225 milliards. de francs. D'un point de vue formel, une distinction est généralement faite pour les salariés entre la part de l'employeur et celle de l'employé. La structure peut varier en fonction des exemptions, des plafonds du salaire assujetti à la cotisation et des taux différenciés de cotisation.

(2) Les pour-cent du salaire représentent aujourd'hui le mode de financement dominant. Plus de la moitié du financement total est constituée par cette voie, qui revêt une importance très particulière pour toutes les assurances sociales axées sur le remplacement d'un revenu du travail. Accusé de peser trop lourdement sur le développement économique, ce système est aujourd'hui fortement remis en cause.

(3) Les pour-cent du revenu ont pour avantage de renvoyer à une grandeur qui sert aussi de référence aux prestations de la plupart des assurances sociales, à savoir les revenus du travail. Ce point commun facilite l'application du principe d'assurance et garantit un certain parallélisme entre le financement et les dépenses. Une répartition paritaire du pourcentage sur les revenus du travail fait appel à un sentiment d'équité largement ressenti et est donc bien acceptée par les partenaires sociaux. Ce mode de perception correspond en outre à une pratique bien rodée de l'administration.

(4) L'inconvénient du système réside dans les effets d'incitation indésirables, souvent difficiles à cerner, vu l'incertitude qui plane sur les effets de report à long terme. Du côté des entreprises, le relatif renchérissement du facteur travail les pousse à y substituer d'autres inputs de production (capital réel et énergie). Les entreprises et les branches à fort coefficient de travail sont donc davantage mises à contribution et plus malmenées vis-à-vis de la concurrence. Tous ces éléments peuvent à long terme conduire à une diminution de la demande de travail et avoir pour corollaire un chômage structurel. Du côté des ménages, ce système fait perdre de son attrait à l'exercice d'une activité lucrative avec à la clé une diminution de l'offre de travail (remplacé par les loisirs ou le travail au noir). Cette dernière hypothèse peut poser des problèmes au niveau du financement, car on ne peut effectuer de prélèvements sur des revenus non-déclarés. Des difficultés apparaissent également lorsque les revenus tirés d'une activité lucrative progressent à long terme plus lentement que le produit intérieur brut (quote-part décroissante des salaires). Il paraît injuste, enfin, de ne pas intégrer les revenus des autres facteurs (revenus de la fortune) aux assurances sociales qui couvrent l'ensemble de la population (telles que l'AVS).

## A5.2 Contributions indépendantes du revenu

(1) Couramment appelées « primes par tête », ces contributions ne varient pas en fonction du revenu. Il s'agit d'une somme forfaitaire perçue pour chaque assuré (un échelonnement étant possible pour certains groupes de risques). Leur base de financement ne peut être indiquée de manière significative, mais elle correspond dans les grandes lignes à l'ensemble des revenus primaires et de transfert des ménages. A noter que des primes par tête élevées sont à la limite du supportable pour les classes inférieures de revenu.

(2) Les cotisations indépendantes du revenu sont aujourd'hui bien ancrées dans l'assurance-maladie. Un système complémentaire de subsides aux ménages vient alléger au plan social la pression disproportionnée que les cotisations exercent sur les revenus de moindre importance.

(3) Le système n'est pas dépourvu d'avantages: il favorise la transparence (les assurés sont directement confrontés aux coûts), offre peu d'échappatoires, n'entraîne que rarement des distorsions et ne constitue pas à court terme une charge pour les entreprises. Les cotisations indépendantes du revenu sont faciles à gérer par l'administration (tant qu'elles ne sont pas associées à un système compensatoire de primes aux ménages).

(4) Les cotisations de ce type ont un effet fortement dégressif, ce qui en limite le rendement: la charge qui s'exerce avec le temps sur les revenus des classes inférieures est à la limite du supportable. Corriger cet effet dégressif par un système de compensation des primes prélevées sur les ménages revient à vider cette source de financement de ses avantages en termes de simplicité administrative.

## A5.3 Taxe sur la valeur ajoutée

(1) La TVA renchérit d'un certain pourcentage (réduit pour certains groupes de produits) les ventes des entreprises aux consommateurs indigènes. La base de financement ainsi dégagée par la consommation finale indigène s'élève à 260 milliards de francs. Un pour-cent de TVA ne correspond toutefois qu'à un produit de 1,7 milliard étant donné que certains biens ne sont pas imposables et que d'autres ne le sont qu'à un taux réduit.

(2) En Suisse, la TVA n'a pas encore été affectée au financement des assurances sociales bien qu'elle constitue souvent un apport important pour les subventions fédérales. Le peuple suisse a exprimé son accord de principe pour une augmentation d'un pour-cent de la TVA en faveur de l'AVS, ce qui équivaut en soi à une affectation. La taxe sur la valeur ajoutée est au cœur du débat sur les alternatives possibles au prélèvement de pourcentages sur les revenus du travail.

(3) Comparée aux autres sources de financement, la taxe sur la valeur ajoutée présente l'avantage de n'entraîner, dans l'immédiat, que des distorsions minimes du côté des entreprises comme des ménages. Pour les entreprises, les prix relatifs des facteurs de production demeurent inchangés et un possible report de la TVA sur les consommateurs n'affecte pas la production, du moins pas immédiatement (il en va différemment en cas d'échec et lorsque d'autres incidences sont prises en considération). A noter que la taxe sur la valeur ajoutée est propice aux investissements, qu'elle ne freine pas, et neutre du point de vue du commerce extérieur (sans incidence sur les exportations). Cet impôt passe relativement inaperçu aux yeux des ménages, dont il modifie à peine les attitudes de travail. Les possibilités de s'y soustraire sont relativement rares (encouragement minime du travail au noir), les distorsions minimes et les échappatoires pratiquement inexistantes, c'est dire si ce mode de financement est intéressant. Une hausse de la TVA pour financer les assurances sociales entraîne à peine un surcoût administratif. C'est le moyen d'associer toutes les classes de revenu au financement des assurances sociales et de

satisfaire à l'exigence de ceux qui entendent y faire participer les retraité(e)s aisé(e)s du moins pour l'AVS. Un mécanisme compensatoire adapte au renchérissement les rentes des assurés qui en dépendent pour vivre alors que les retraité(e)s disposant d'autres sources de revenus contribuent au financement net.

## A5.4 Taxe sur l'énergie

(1) La taxe sur l'énergie concerne tant la production (imposition de l'énergie comme entrant dans le processus de production) que la consommation (énergie utilisée par les ménages). La base de financement se monte à environ 20 milliards de francs, dont 11 milliards pour les ménages et 9 milliards pour les entreprises<sup>151</sup>. En supposant que le prix de l'énergie augmente chaque année de 5 pour cent - et que cette augmentation soit considérée comme impôt - on obtient, au bout de 16 ans, des recettes fiscales correspondant au coût actuel de l'énergie (soit environ 20 milliards de francs). Il est admis dans cette hypothèse que la consommation d'énergie reculera d'environ un cinquième du fait de l'augmentation des prix.

La taxe sur l'énergie peut prendre la forme d'une taxe d'incitation, qui ne serait pas conçue à des fins de financement puisque remboursable dans son intégralité aux ménages et aux entreprises. L'idée, importante du point de vue des assurances sociales est de rembourser l'impôt aux entreprises proportionnellement à la somme des salaires. C'est là un moyen de réduire les coûts salariaux et de compenser en partie les charges dues au financement des assurances sociales par le biais du pourcentage sur les salaires.

(2) Il n'existe pas en Suisse un système d'imposition global de l'énergie (même si un impôt est déjà perçu par le biais de la TVA et des taxes sur les huiles minérales). Une taxe sur l'énergie est souvent citée en alternative au système des pour-cent du revenu (cf. proposition Mauch et al. relative à une réforme fiscale en faveur de l'environnement, 1992). Les Verts ont d'ailleurs déposé une initiative populaire ayant pour titre «Pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail !»

(3) Le principal avantage de cette taxe réside dans l'effet d'incitation au niveau des entreprises et des ménages, qu'elle engage à plus d'économies. Elle compense aussi en partie les effets indésirables que provoquent les pour-cent du revenu du travail dans le processus de production (renchérissement du travail). En outre, sa base de financement tend à la hausse.

(4) Reste qu'un financement par ce biais peut poser un problème de liquidités. La base de financement d'environ 20 milliards que représente cette taxe paraît relativement modeste. En outre, on ignore dans quelle mesure le renchérissement de l'énergie va effectivement réduire la consommation comme on le souhaite (réduction qui, à son tour, entraîne une baisse des recettes fiscales). Certes, il y a lieu de penser que l'assiette fiscale ne s'érodera pas dans un avenir proche (Kirchgässner/Savioz, 1995, 536 s.) Mais si d'un côté, la demande d'énergie n'est pas élastique par rapport au prix, certains supports d'énergie constituent des biens supérieurs (dont la demande devient relativement plus forte lorsque les revenus augmentent). Le point d'interrogation qui pèse sur l'évolution probable doit inciter à la prudence et à n'avoir recours à ce mode de financement ciblé que dans un contexte plus large, permettant de faire face à de soudains manques à gagner. Dans la pratique, une taxe sur l'énergie pourrait être «incluse» dans une taxe sur la valeur ajoutée. Un financement serait aménagé dans un premier temps par le biais de la TVA, avec la possibilité par la suite d'y substituer en partie une taxe sur l'énergie (cf. Rechsteiner 1995, 10). L'effet dégressif lié à ce mode d'imposition pose toutefois problème.

<sup>151</sup> Les données sur l'état et l'évolution de la substance se basent notamment sur Mauch et al. (1995).

Cette régressivité et l'absence de rentabilité sont moins préoccupantes quand il s'agit de taxes d'incitation, sommes toutes remboursables. Mais un autre problème vient se poser, celui des dépenses administratives considérables engendrées par le système de remboursement.

## A5.5 Impôt sur le revenu

(1) L'impôt sur le revenu porte sur l'ensemble des revenus des ménages (y compris les revenus de facteurs en provenance de l'étranger) et admet certaines exonérations et déductions. Un barème fiscal progressif est appliqué au solde de revenu imposable. La base de financement des revenus nets (pour l'impôt fédéral direct) est estimée à la moitié du produit intérieur brut, soit environ 180 milliards de francs compte tenu de l'évolution de ces dernières années.

(2) Bien que de manière indirecte, cet impôt contribue d'ores et déjà au financement des assurances sociales par le biais des contributions fédérales et cantonales. Les milieux professionnels poussent à une réduction de l'impôt fédéral direct (initiative « pour l'abolition de l'impôt fédéral direct »), auquel viendrait se substituer un impôt sur la consommation. Une affectation partielle de l'impôt sur le revenu aux assurances sociales n'est pas d'actualité.

(3) Si pour les branches des assurances sociales axées sur le principe de la capacité économique de l'assuré, l'impôt sur le revenu présente l'avantage d'une forte progressivité, ses détracteurs lui opposent une redistribution essentiellement fondée sur les prestations. Au niveau macro-économique, cette progressivité a l'avantage de renforcer la demande des consommateurs vu la propension majeure des classes inférieures de revenus à consommer.

(4) L'impôt sur le revenu peut entraîner des distorsions dans le comportement économique des ménages. Une hausse des charges conduit le plus souvent à un renforcement de l'économie grise, sans parler du frein mis à l'épargne et à l'investissement et de l'incidence négative sur le climat fiscal. La complexité des barèmes fiscaux fait obstacle à la transparence.

## A5.6 Taxe sur la plus-value

(1) On entend par plus-value brute le produit intérieur brut total de quelque 360 milliards de francs. Cette valeur recouvre tous les éléments entrant dans la composition de la plus-value: travail, utilisation du capital et des prestations d'entreprise. La plus-value nette est égale à la valeur ajoutée brute moins l'amortissement, soit environ 320 milliards de francs. Du point de vue de son utilisation, une taxe sur la plus-value brute s'étend à tous les domaines, et donc aussi aux exportations et aux investissements (y compris la formation de stocks) en plus de la consommation indigène. Certaines propositions prévoient d'en limiter l'application selon les branches économiques et d'y autoriser certaines déductions.

(2) Aucun impôt de ce type n'a été introduit en Suisse. Flückiger/Suarez Cordero ont formulé une proposition dans ce sens en 1995, au vu des expériences faites à l'étranger.

(3) La taxe sur la plus-value présente l'avantage d'être neutre quant à l'allocation des ressources (rapport entre le travail et le capital en nature) et par conséquent, de mettre sur un pied d'égalité les entreprises à fort coefficient de travail et de capital. Il n'est pas possible d'étudier les répercussions sur les ménages vu qu'un point d'interrogation pèse encore sur l'incidence économique. Mais si l'on admet, en simplifiant à l'extrême, que la taxe se répercute proportionnellement à la plus-value créée par les facteurs de production, il en résulte une

imposition proportionnelle des revenus primaires des ménages. Couvrir l'ensemble de la valeur ajoutée permet de dégager une base de financement maximale (totalité du produit intérieur brut). (4) Les charges que fait peser un tel impôt sur les exportations posent problème. Elles peuvent engendrer des distorsions dans le commerce extérieur, vu que les importations y échappent. Les investissements sont imposés à double titre: en tant qu'output de l'industrie des biens d'investissement et en tant que facteur de production (capital en nature) dans l'industrie des biens de consommation. Le processus de renouvellement du capital productif peut se ralentir avec des répercussions négatives sur la croissance et la compétitivité des entreprises. Enfin, des problèmes de saisie (manipulation des résultats de la valeur ajoutée) peuvent se poser et freiner le rendement. Les coûts administratifs seraient énormes.

## A5.7 Impôt sur le facteur capital réel (impôt sur les machines)

(1) La participation du capital réel à la production se mesure aux amortissements. Suivant l'exemple des pour-cent du salaire, on peut parler d'« impôt sur les machines » lorsqu'un certain pourcentage est perçu comme prélèvement social sur la somme des amortissements. La base de financement correspondante s'élève à environ 40 milliards de francs.

(2) Il n'existe pas en Suisse d'impôt sur le facteur capital réel. S'il a donné lieu dans les années 80 à de vives discussions, surtout en Allemagne, l'impôt sur les machines ne constitue plus aujourd'hui une revendication sérieuse.

(3) Un des atouts majeurs de cette contribution est d'exercer un effet de substitution en faveur du facteur travail et de corriger une imposition exclusivement basée sur ce dernier (perception complémentaire aux pour-cent du revenu). L'effet d'un tel impôt sur les ménages est difficilement prévisible vu que son incidence est encore trop peu connue. Mais en supposant, d'une manière simplifiée, que l'impôt sur les machines se reporte sur les revenus de la fortune et des bénéfices, un effet progressif sur la répartition des revenus est admissible étant donné que ces produits sont en corrélation positive avec le niveau de revenus.

(4) Ces avantages sont tempérés par plusieurs inconvénients, dont le renchérissement des investissements qui, du coup, se ralentissent et freinent la croissance économique et la compétitivité au plan international. La base de financement est limitée et liée à d'importantes difficultés administratives (manipulation de la somme d'amortissement).

## A5.8 Contribution sociale généralisée

(1) Il s'agit d'un pourcentage prélevé sur l'ensemble des revenus des personnes physiques. Aucune déduction n'étant admise, les revenus de transfert (par exemple les rentes) y sont également soumis. Une contribution de ce genre a été introduite en France en 1991 pour financer les allocations familiales (avec néanmoins un taux d'imposition différencié). La corrélation avec une branche spécifique de la sécurité sociale la range dans la famille des taxes à affectation spéciale. Elle est entièrement proportionnelle aux revenus bruts. La base de financement correspondrait au revenu national, soit environ 320 milliards de francs.

(2) Aucun impôt de ce genre n'a été introduit en Suisse. Flückiger/Suarez Cordero en ont fait la suggestion en 1995.

(3) La transparence et la forte rentabilité (comparable à celle d'une taxe sur la plus-value brute) comptent au nombre des avantages de la contribution sociale généralisée. Il paraît judicieux, en

particulier pour les branches d'assurances sociales présentant une importante utilité externe pour l'ensemble de la population, d'imposer d'une manière proportionnelle tous les groupes de population, y compris les retraité(e)s. Les entreprises échappent ainsi à une taxation directe.

(4) L'introduction d'une contribution sociale généralisée n'irait pas sans poser de graves problèmes administratifs. La diminution des revenus de transfert serait une autre source de difficultés si l'ensemble des revenus devait être pris en compte. Exempter certains revenus poserait des problèmes de définition et inviterait à la fraude (travail au noir). Il n'y aurait plus guère de différence avec l'impôt direct sur les revenus. Une contribution sociale généralisée viendrait concurrencer l'impôt sur les revenus (aux plans fédéral, cantonal et communal).

## A5.9 Impôt sur la fortune

(1) L'impôt sur la fortune grève la fortune des ménages. Il autorise toutefois différentes exonérations et déductions. Un barème fiscal progressif est appliqué au solde de fortune imposable. La base de financement de la fortune nette astreinte à l'impôt est estimée à environ 600-700 milliards de francs<sup>152</sup>.

(2) L'impôt sur la fortune existe dans tous les cantons et contribue indirectement au financement des assurances sociales par le biais des contributions cantonales. Il n'en existe pas au niveau fédéral bien que son introduction soit régulièrement proposée. Il n'est toutefois guère question de l'affecter à la sécurité sociale.

(3) L'argument qui plaide en faveur de l'impôt sur la fortune est que dans un régime d'assurances couvrant l'ensemble de la population, il s'impose, pour des raisons d'équité, de compléter par un prélèvement sur la fortune le financement reposant sur les revenus du travail. Les retraité(e)s aisé(e)s seraient ainsi appelés à fournir leur contribution au financement. En outre, la fortune constitue une base de financement dont la croissance est supérieure à la moyenne. Cet impôt enfin ne grèverait pas directement les entreprises.

(4) Associer explicitement la fortune au financement des assurances sociales au moyen d'un impôt fédéral réduirait la base de financement des cantons. En outre, les ménages tenteraient de s'y soustraire, provoquant ainsi d'indésirables effets de report (augmentation de la consommation et de la fraude).

## A5.10 Impôt sur les successions

(1) Les droits de succession frappent ceux et celles qui ont fait un héritage, le barème appliqué pouvant varier en fonction de leur degré de parenté avec le/la défunt(e). Les donations (entre vifs et après décès) peuvent être imposées d'une manière analogue. La base de financement des transferts de fortune (héritages et donations) s'élève annuellement à quelque 25 milliards de francs (Flüglistaler /Pedernana 1996, 151).

(2) Il n'existe aucun impôt fédéral sur les successions en Suisse. Flüglistaler et Pedernana (1996) en ont avancé l'idée en proposant que son produit soit affecté au financement de l'AVS et de l'aide sociale. Les taxes successorales et de donation varient grandement d'un canton à l'autre.

---

<sup>152</sup> Le total de la fortune nette astreinte à l'impôt se montait, en 1981, à 311 milliards de francs et, en 1991, à 530 milliards (Administration fédérale des contributions 1993).

(3) Les partisans d'un impôt sur les successions affecté à l'AVS soutiennent que les rentes de l'assurance-vieillesse permettent souvent aux retraité(e)s de se constituer un capital. Cette formation de la fortune au début de la retraite s'explique notamment par l'allongement de l'espérance de vie et le standard élevé et coûteux de soins exigés en cas de traitement stationnaire de longue durée. Si la fortune constituée grâce aux prestations de l'assurance sociale n'est pas consommée en raison d'un décès « prématué », il conviendrait d'en reverser une partie à l'Etat en vue de financer les assurances sociales. Du fait de l'allongement de l'espérance de vie, les personnes de plus de cinquante ans sont toujours plus nombreuses à hériter. Or, elles n'ont généralement pas besoin de cet héritage pour vivre, leurs dépenses courantes étant généralement largement couvertes. Les successions représentent une base de financement d'une croissance supérieure à la moyenne. En outre, un impôt de ce type ne grève pas directement les entreprises.

(4) Une hausse importante des droits de succession pourrait déclencher des comportements difficilement contrôlables: dans la tentative de s'y soustraire, les gens pourraient se détourner des donations au profit de la consommation, de la fraude et des opérations fictives. En ayant explicitement recours aux héritages pour financer les assurances sociales par le biais d'un impôt fédéral sur les successions, on porterait en outre atteinte à la base de financement des cantons.



## A 6 Modes de financement: appréciation des répercussions sur les ménages en fonction des revenus

Nous avons fondé nos calculs essentiellement sur les données de l'enquête de 1990 sur la consommation (OFS 1992 et 1995). Ces sources groupent les revenus (selon leur type: revenus du travail, de transfert et du capital<sup>153</sup>) et les dépenses (structurées en détail) des salariés en différentes classes de revenus. Nous appliquons ces données à l'ensemble des ménages actifs (y compris les indépendants qui, dans l'enquête sur la consommation, ne sont pas répartis par classes de revenus). Les données concernant les ménages de retraités ne sont pas classées par catégories de revenus. Pour le regroupement de l'ensemble des ménages actifs avec les ménages de retraités, nous avons fait appel aux chiffres du recensement de 1990.

Les agrégats macro-économiques figurant au *tableau A2/1* ont été calculés à partir de ces données. Leur ordre de grandeur correspond aux résultats des comptes de la nation en 1990. Des divergences notables apparaissent cependant, qui peuvent être mises sur le compte des difficultés de relevé lors de l'enquête sur la consommation (revenus de la fortune) ou tout simplement des différences de définition (les dépenses recensées dans l'enquête sur la consommation englobent également celles ayant le caractère d'épargne). Ces variations incitent à la prudence dans l'interprétation des résultats, dans lesquels il faut voir essentiellement des tendances.

---

<sup>153</sup> Les revenus tirés de la sous-location sont comptés comme revenus du capital.

**Tableau A6/1: Agrégats macro-économiques tirés de l'enquête sur la consommation 1990 et des comptes nationaux en milliards de francs (1990)**

	Calculé à partir de l'enquête sur la consommation 90	Selon les comptes nationaux
Somme des revenus	223	242
Somme des revenus du travail	181	217
Somme des revenus de la fortune	5	25
Somme des dépenses	206	178
Somme des dépenses d'énergie	8	..

Sources: Annuaire statistique de la Suisse 1992 (comptes nationaux),

Calculs du groupe IDA FiSo à partir du tableau A5/2 (Enquête sur la consommation 90)

Pour comparer les charges liées aux différents modes de financement, nous prenons pour hypothèse que chacune des sources de financement rapporte 1 milliard de francs, ce qui correspond à une imposition de 0,45% (1 milliard/223 milliards) du revenu total des ménages, selon l'enquête de 1990 sur la consommation.

Le *tableau A6.2* classe les résultats par modes de financement.

### **Pourcentage sur les revenus du travail**

La charge que font peser les pourcentages sur les revenus du travail est fortement influencée par les modalités de répartition (tant pour la part des salariés que pour celle des employeurs). Deux variantes sont calculées:

- Dans la variante A, on présume que la totalité de la charge pèse sur les revenus tirés du travail (la part de l'employeur est entièrement reportée sur les salaires). La somme de 1 milliard de francs est répartie proportionnellement aux revenus du travail des différentes catégories de ménages. Ce calcul ne tient pas compte du fait que le pourcentage prélevé sur les revenus des salariés est déduit du revenu imposable et équivaut donc à une exonération, qui va augmentant avec les revenus en raison d'un barème fiscal progressif. Prendre en compte cet effet déplacerait légèrement l'imposition nette vers un résultat dégressif du fait du pourcentage perçu sur les revenus du travail. Pour simplifier, il est admis que le revenu du travail sur lequel sont prélevés les pour-cent n'est pas plafonné. L'introduction d'un plafond déchargerait considérablement les classes de revenu les plus élevés, si bien que l'effet serait plus dégressif.
- Dans la variante B, on admet qu'une moitié de la charge (part des salariés) est reportée sur les revenus du travail et l'autre (part des employeurs) sur les prix. Une somme de 0,5 milliard de francs est ainsi répartie proportionnellement aux revenus du travail des différents ménages. Quant à la somme de 0,5 milliard reportée sur les prix, elle se répartirait, toujours en simplifiant, de manière proportionnelle comme la TVA. A noter que l'éventuel effet dégressif dont il est question pour la variante A est également de mise pour la part de l'employeur dans la variante B.

## Cotisations indépendantes du revenu

Par souci de simplification, nous partons du principe que l'imposition doit être la même pour tout le monde. A partir de là, la somme d'un milliard de francs est répartie proportionnellement au nombre de personnes dans les différentes catégories de ménage, ce qui revient à ne faire aucune distinction entre adultes et enfants (dont les primes d'assurance-maladie sont meilleur marché) vu l'absence de données à ce sujet. Le nombre d'enfants a tendance à augmenter à mesure que progressent les revenus du ménage, si bien que l'effet dégressif des taxes indépendantes du revenu tend à être légèrement sous-estimé.

## Taxe sur la valeur ajoutée

Nous nous sommes fondés sur les calculs de l'Administration fédérale des contributions en matière d'imposition par catégories de revenus, elle-même s'étant référée aux chiffres de l'enquête de 1990 sur la consommation. Pour obtenir un supplément de recettes de 1 milliard de francs, la taxe à la valeur ajoutée devrait passer de 2,21 à 2,66%, soit une augmentation de 0,45 point. Pour chaque catégorie de ménages, la charge que fait peser la taxe à la valeur ajoutée augmentera dans cette proportion.

## Taxe sur l'énergie

Par souci de simplification, nous calculons uniquement l'effet de l'imposition de la consommation d'énergie des ménages et négligeons l'imposition des entreprises. Selon l'enquête de 1990, la consommation d'énergie des ménages (électricité, gaz, carburants, chauffage central, chaleur à distance, essence et diesel) représente environ 7,7 milliards de francs, soit en moyenne 3,45 pour cent de leurs revenus. Pour dégager 1 milliard de francs de recettes, une taxe de 13 pour cent environ devrait grever la consommation d'énergie. Les charges fiscales de chaque catégorie de ménage sont calculées au moyen de ce taux. La consommation d'énergie directe revêt le caractère d'un besoin essentiel. La part de ces dépenses se réduit fortement à mesure qu'augmentent les revenus. Il s'ensuit un effet dégressif, qui tendrait à diminuer si l'on incluait l'imposition des entreprises car les biens de consommation, grevés indirectement, ne couvrent pas tous des besoins essentiels.

## Impôt fédéral direct

A ce chapitre, nous renvoyons le lecteur au Message concernant l'initiative populaire "pour l'abolition de l'impôt fédéral direct" (tableau 16) et aux valeurs qu'il contient relativement à l'imposition selon les revenus bruts. Pour obtenir 1 milliard de recettes supplémentaires, la charge que fait peser l'impôt fédéral direct devrait, sous l'angle de l'économie générale, passer de 1,98 à 2,43 pour cent (0,45 point). L'imposition de chaque catégorie de ménage augmenterait en proportion. L'effet d'un pourcentage supplémentaire se répercuterait sur la dette fiscale. Pour les ménages de retraités, l'enquête sur la consommation n'indique que le revenu brut moyen qui ne reflète pas l'énorme marge entre les hauts et les bas revenus. Nous nous sommes donc fondés sur l'imposition des revenus moyens pour décrire dans les grandes lignes une taxation sous forme d'impôt fédéral direct, ce qui conduit tantôt à en surestimer les effets tantôt à les sous-estimer. L'imposition est d'une part surestimée car les retraité(e)s bénéficient

de nombreuses franchises par rapport aux ménages d'actifs et, d'autre part, sous-estimée vu qu'un calcul différencié par catégories de revenus donne une imposition moyenne plus élevée<sup>154</sup>.

---

<sup>154</sup> Cet effet apparaît clairement sur le tableau A5/2 pour les ménages d'actifs. Un revenu brut moyen de 7500 francs est frappé d'un impôt fédéral direct de 2,27% alors que dans la catégorie correspondante de revenus bruts, l'imposition n'est que de 1,455%, toujours pour 7500 francs (catégorie 7000-7999).

**Tableau A6.2: Charges des revenus selon des alternatives de financement par catégories de ménages (1990)**

	Ménages de personnes occupées par catégories de revenus (fr./mois)											En tout		
	0- 2'999	3'000 - 3'999	4'000 - 4'999	5'000 - 5'999	6'000 - 6'999	7'000 - 7'999	8'000 - 8'999	9'000 - 9'999	10'000 et plus	Ménages de pers. occupées	Ménages de retraités	Ménages pers. O et R		
Nombre de ménages dans l'Enquête sur la consommation (EC) 1990	59	109	221	244	265	239	179	139	325	1.780	611	2.391		
Nb. de ménages selon recensement 1990 (en milliers)	..	..	..	..	..	..	..	..	..	2.098	656	2.754		
Distribution des ménages	3%	5%	9%	10%	11%	10%	8%	6%	14%	76%	24%	100%		
Nombre de personnes par ménage	1,66	1,59	2,09	2,61	2,85	2,86	2,96	2,96	3,01	2,66	1,57	2,40		
Revenu moyen (en francs par mois)	2.135	3.603	4.535	5.520	6.493	7.494	8.467	9.476	13.195	7.587	4.123	6.762		
dont revenu du travail	1.619	3.247	4.218	5.143	6.098	7.010	7.871	8.947	12.201	7.048	465	5.480		
dont revenus de transfert	491	341	297	346	353	405	532	438	752	454	3.312	1.135		
dont revenu de la fortune	25	15	20	31	42	79	64	91	241	85	345	147		
Montant moyen des dépenses (en francs/mois)	2.986	3.804	4.450	5.321	6.215	6.964	7.887	8.446	11.289	6.989	4.053	6.239		
Charge de l'énergie sur le revenu	7,37%	4,76%	4,52%	4,13%	3,73%	3,41%	3,12%	2,87%	2,37%	3,26%	4,52%	3,45%		
Charge de la TVA sur le revenu	3,64%	2,55%	2,31%	2,23%	2,24%	2,26%	2,29%	2,15%	2,01%	2,19%	2,31%	2,21%		
Charge de l'IFD sur le revenu	0,00%	0,20%	0,35%	0,70%	1,10%	1,45%	1,80%	2,45%	4,40%	2,27%	0,28%	1,98%		
<b>Charge pour un produit supplémentaire de 1 milliard de francs</b>														
<b>...en pour-cent du revenu</b>														
Pour-cent du revenu du travail, variante A	0,42%	0,50%	0,51%	0,51%	0,52%	0,52%	0,51%	0,52%	0,51%	0,51%	0,06%	0,45%		
Pour-cent du revenu du travail, variante B	0,58%	0,51%	0,49%	0,48%	0,49%	0,49%	0,49%	0,48%	0,46%	0,48%	0,27%	0,45%		
Contributions indépendantes du revenu	0,98%	0,56%	0,58%	0,60%	0,55%	0,48%	0,44%	0,39%	0,29%	0,44%	0,48%	0,45%		
Taxe sur la valeur ajoutée	0,74%	0,52%	0,47%	0,45%	0,45%	0,46%	0,46%	0,44%	0,41%	0,44%	0,47%	0,45%		
Impôt sur l'énergie	0,96%	0,62%	0,59%	0,54%	0,48%	0,44%	0,41%	0,37%	0,31%	0,42%	0,59%	0,45%		
Impôt fédéral direct	0,00%	0,05%	0,08%	0,16%	0,25%	0,33%	0,41%	0,55%	0,99%	0,51%	0,06%	0,45%		
<b>...en pour-cent de la charge globale</b>														
Pour-cent du revenu du travail, variante A	1%	3%	7%	10%	13%	13%	11%	10%	31%	98%	2%	100%		
Pour-cent du revenu du travail, variante B	1%	3%	7%	9%	12%	12%	10%	9%	28%	91%	9%	100%		
Contributions indépendantes du revenu	2%	3%	8%	11%	13%	12%	9%	7%	17%	84%	16%	100%		
Taxe sur la valeur ajoutée	1%	3%	7%	9%	11%	12%	10%	8%	25%	85%	15%	100%		
Impôt sur l'énergie	2%	3%	8%	10%	12%	11%	9%	7%	19%	81%	19%	100%		
Impôt fédéral direct	0%	0%	1%	3%	6%	8%	9%	10%	60%	98%	2%	100%		

Sources: OFS (Enquête sur la consommation 1995) pour les données concernées, en particulier tableau T3.25

Conseil fédéral (1994): charge fiscale représentée par l'impôt fédéral direct (tab. 16)

Calculs de l'Administration fédérale des contributions de la charge représentée par la taxe sur la valeur ajoutée.

Calculs: cf. texte



## A7      Principes de financement: commentaire

### Principes généraux

#### Principe de financement A1.

*Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit satisfaire aux exigences de la justice sociale. La manière dont la charge se répartit entre les différentes branches d'assurance selon le principe de l'équivalence et de la capacité économique ainsi que selon les principes de causalité et du bénéficiaire revêt une importance particulière.*

- Une répartition socialement équilibrée des charges sur les personnes, les ménages et les entreprises constitue un aspect essentiel de la justice sociale.
- Cet équilibre s'établit en fonction de chaque branche d'assurance sociale et de l'orientation donnée à ses fonctions.
- Plus la branche est axée sur une fonction d'assurance, sans viser à une redistribution verticale, plus le principe d'équivalence (entre primes et prestations) acquiert de l'importance. En revanche, si la priorité est donnée à une redistribution verticale et à la prévention des coûts sociaux, le principe de la capacité économique prime (cotisations selon la capacité économique, prestations selon d'autres critères).
- Le principe de causalité veut que le groupe ou l'instance à risque participe au financement.
- Selon le principe du bénéficiaire, ceux qui profitent des prestations des assurances sociales doivent contribuer à leur financement dans le cadre donné. Il s'agit d'une part du groupe directement concerné et, d'autre part, de la société dans son ensemble (lorsque, par exemple, il est possible d'éviter des problèmes sociaux).

#### Principe de financement A2.1.

*Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit satisfaire aux impératifs de l'efficience économique; il ne saurait induire un comportement inefficient des acteurs économiques.*

- Il s'agit de limiter au maximum les distorsions au niveau des motivations des acteurs économiques et par là même de ne pas engendrer de comportement inefficace d'un point de vue macro-économique.
- On s'efforcera de limiter au maximum les situations incitant à la fraude et les répercussions sur la demande et l'offre de travail (travail au noir), sur la consommation, l'épargne et les investissements.

#### Principe de financement A2.2.

*Le financement des assurances sociales (y compris l'aide sociale) doit être facile à gérer et transparent*

- Le système administratif doit être simple pour permettre en particulier de réduire au strict minimum les frais de gestion.

- La transparence du système doit permettre à toutes les personnes concernées d'avoir une idée aussi claire que possible du rapport entre l'origine des moyens et leur affectation, ainsi que de l'effet net qui s'ensuit. La transparence contribue d'ailleurs à l'acceptation du système.
- La transparence peut être en contradiction avec d'autres exigences. La garantir peut occasionner, par exemple, d'importantes dépenses administratives. Le mélange des fonctions d'assurance et de redistribution, qui s'impose pour des raisons d'acceptance, peut également porter préjudice à l'impératif de la transparence.

**Principe de financement A2.3.**

***Le financement doit être conçu de manière à être accepté par les personnes concernées ou non par l'assurance sociale.***

- L'acceptance d'un financement dépend de différents facteurs: le financement sera-t-il ressenti comme équitable, est-il conçu de manière efficace, effective et transparente?
- La confiance dans la stabilité à long terme du système joue un rôle déterminant. Il importe de renoncer aux expériences susceptibles de saper cette confiance.
- Une équivalence limitée entre les primes et les prestations peut augmenter l'intérêt propre des cotisants à l'assurance sociale et la faire encore mieux accepter.
- Le système ne doit pas se prêter à des démantèlements soudains de prestations. Les systèmes permettant d'acquérir le droit à des prestations individuelles ont l'avantage de la stabilité.
- Un système est finalement accepté lorsque les bénéficiaires n'ont pas l'impression de devoir aller quémander des prestations comme si on leur faisait la charité. Ce dernier point n'est toutefois que très indirectement lié au financement: les prestations sociales qui ne sont pas acquises au moyen de cotisations individuelles sont souvent ressenties comme des « aumônes », rendant d'autant plus nécessaire l'étude de moyens visant à prévenir ce phénomène.

**Principe de financement A3.**

***Chaque mandat confié à une branche de l'assurance sociale doit s'accompagner d'une garantie de financement si possible à long terme.***

- Il importe de régler le financement et les perspectives de financement de chaque nouveau mandat confié au système des assurances sociales afin d'éviter de créer des attentes et des droits ne pouvant être satisfais qu'à court terme.
- Plus le droit aux prestations acquises au moyen de primes s'étend sur une longue période, plus il convient d'en garantir le financement à long terme surtout s'il s'agit de branches d'assurance bâties sur le système de la répartition.
- Les sources de financement doivent être suffisamment productives pour satisfaire, à l'avenir aussi, des exigences prévisibles (droits acquis). Il faut éviter par tous les moyens qu'une branche des assurances sociales dépende d'une seule et unique source de financement dont le rendement croît plus lentement que le produit intérieur brut.
- Lorsqu'un financement par le biais de contributions fédérales est envisagé à plus long terme, il convient d'étudier la possibilité d'une affectation spéciale.

## Principes régissant les moyens de se procurer les ressources nécessaires

### **Principe de financement B1.**

***Les prestations d'assurance individuelles sont à financer essentiellement par des primes individuelles; la capacité économique de l'assuré doit être prise en compte de manière appropriée.***

- Le principe d'équivalence se justifie dans de nombreux domaines de la sécurité sociale. Il permet de maintenir le style de vie habituel dans des situations à risques tout en incitant les assurés à prendre conscience des coûts (transparence). La stabilité du système se trouve renforcée du fait que les assurés acquièrent des droits clairement définis.
- Des considérations d'équilibre social obligent toutefois à dévier d'une application stricte du principe d'équivalence, qu'il convient d'édulcorer et d'assortir de compensations appropriées.
- La fusion en un seul système des fonctions d'assurance et de redistribution se justifie par des raisons liées à l'acceptation du système, à sa stabilité et à l'équilibre social même dans un domaine allant au-delà de la simple assurance de base.

### **Principe de financement B1.1.**

***Les prestations qui se substituent à une activité lucrative sont à financer par un pourcentage sur les revenus du travail.***

- Le système gagne en transparence et en stabilité lorsque les prestations et le montant ouvrant droit aux prestations (pour-cent du salaire du salarié) se réfèrent à la même grandeur (revenu du travail). L'application du principe d'assurance se fait plus aisée.
- Un financement paritaire entre employeurs et employés répond à un sentiment de justice largement répandu et c'est un système solidement ancré chez les partenaires sociaux.
- L'effet de redistribution varie grandement selon que les revenus du travail assujettis à la cotisation sont plafonnés ou non et, dans l'affirmative, à quel niveau (l'aménagement des prestations est néanmoins décisif). Un système de pourcentage sans plafonnement des revenus (comme c'est le cas pour l'AVS) entraîne une importante redistribution interpersonnelle, les rentes demeurant dans des limites relativement restreintes. Là aussi, une motivation suffisante passe par une équivalence entre cotisations et prestations.
- Le travail d'assistance, pour le financement duquel d'autres sources de financement peuvent toutefois être examinées, est assimilée aux prestations qui se substituent à une activité lucrative.

### **Principe de financement B1.2.**

***Le financement des remboursements de frais et des prestations en nature passe par des cotisations indépendantes du revenu.***

- On entend par remboursements de frais les transferts d'argent visant à couvrir les coûts provenant avant tout du secteur de la santé (en particulier les prestations de l'assurance-maladie). Il est question de prestations en nature lorsque l'assuré reçoit des moyens

auxiliaires ou des services (en vue de son intégration professionnelle, enseignement spécialisé, etc.).

- Une des caractéristiques du système est que tous les assurés acquièrent un même droit aux prestations. Le principe d'équivalence veut que les cotisations des assurés soient indépendantes de leurs revenus et couvrent largement les frais; une façon de contribuer à la transparence des coûts: les assurés y sont directement confrontés.
- Cette conception fondée sur le principe d'équivalence peut produire des effets indésirables, auquel cas il faut compléter la redistribution politique par des fonds publics. Une compensation interpersonnelle des revenus est possible sous la forme d'un système complémentaire de subventions aux ménages, financé par les deniers de la Confédération (par ex. baisse individuelle des primes d'assurance-maladie).

#### ***Principe de financement B1.3.***

***Les cotisations individuelles peuvent être complétées par des contributions des pouvoirs publics afin de tenir compte de manière équitable de la capacité économique des assurés.***

- La redistribution verticale qui en résulte peut paraître insuffisante. Dans ce cas, elle peut être renforcée par des moyens tirés d'un impôt direct progressif.
- On peut critiquer le fait que les revenus de la fortune soient ménagés. Il serait alors possible de compenser la perte de substance par un impôt spécifique ou par une imposition plus large des revenus ou de la consommation.
- On peut considérer que les charges supplémentaires résultant du vieillissement de la population devraient être supportées non pas uniquement par les personnes actives, mais par la société dans son ensemble. Il faudrait, en l'espèce, couvrir ces charges supplémentaires par une imposition directe ou indirecte à large spectre. Pour ce qui est de l'AVS, ces considérations d'équité peuvent militer en faveur d'une couverture des charges supplémentaires dues au vieillissement démographique par la taxe à la valeur ajoutée.

#### ***Principe de financement B2***

***Les prestations individuelles de besoin (prestations selon le principe de l'assistance et celui de l'aide sociale) doivent être financées par des contributions des pouvoirs publics.***

- Les prestations individuelles de besoin relèvent des tâches générales de l'Etat et profitent à la société dans son ensemble. Il est donc juste que celle-ci participe pleinement à leur financement.
- S'agissant de dépenses dont l'évolution est relativement volatile et d'un financement mixte des cantons et de la Confédération, la priorité sera donnée aux contributions publiques non liées.

#### ***Principe de financement B3***

***Les prestations collectives doivent être financées au moyen de contributions des pouvoirs publics.***

- On entend par prestations collectives toutes les prestations qui ne peuvent être attribuées individuellement (par ex. l'encouragement d'institutions en faveur des personnes âgées et des handicapés, d'organisations actives dans le domaine de la promotion de la santé, financement d'une politique générale de l'emploi).
- Vu que les contributions pour la réalisation de ces prestations ne sauraient être attribuées individuellement, il est indifférent qu'elles soient fournies dans un système d'assurance (par ex. contributions aux coûts de construction et d'exploitation dans l'AI) ou dans un système de prestations de besoin (par ex. subventionnement de homes dans le cadre de l'aide sociale des cantons).

#### ***Principe de financement B4***

***Le financement doit être conçu de manière à compenser, par des réserves, les incidences négatives sur le budget financier des variations à court terme des dépenses et des recettes ainsi qu'à garantir les liquidités.***

- Le système de financement des assurances sociales devrait pouvoir absorber les variations économiques à court terme sans que le législateur soit obligé d'en modifier le fonctionnement à long terme. Ce principe s'applique aux branches de l'assurance sociale sujettes à de fortes variations conjoncturelles (assurance-chômage, assurance-invalidité).
- Il faudrait à cet effet constituer, durant les périodes fastes, des réserves financières qui serviraient à financer, en période de récession, le surplus de dépenses dû à la conjoncture.
- Il convient de fixer, pour chaque branche des assurances sociales, le montant des réserves éventuelles sur la base d'une analyse spécifique des risques.
- Si le fonds de réserve ne suffit pas à compenser les variations conjoncturelles, il est possible de recourir à un emprunt pour financer le déficit en période de récession. La dette sera remboursée à la reprise de l'économie.

## **Principes régissant la compétence financière**

#### ***Principe de financement C1***

***La compétence de légiférer et de gérer ainsi que l'obligation de financer doivent se situer au même niveau étatique (principe de congruence).***

- Le principe de congruence est une garantie contre le risque de ne pas prendre suffisamment en considération la capacité financière de l'instance chargée d'appliquer la législation.
- Le principe de subsidiarité tient compte du fait que l'instance inférieure de l'Etat a l'avantage de connaître de manière approfondie les conditions spécifiques.
- Il est d'autant plus nécessaire que la Confédération assume la gestion matérielle des assurances sociales lorsqu'il s'agit d'harmoniser les règles et les standards au niveau national, de générer dans le pays un degré uniforme d'utilité et de mettre fin aux disparités dans la répartition des prestations sociales.
- Il est indispensable de répartir d'une manière coordonnée les charges entre les différents niveaux de l'Etat pour éviter les surcharges ponctuelles.

### **Principe de financement C2**

***La compétence de légiférer et de gérer ainsi que la compétence financière incombent à la Confédération dans le domaine des prestations individuelles d'assurance.***

- Dans les systèmes de prestations individuelles, la Confédération est à juste titre seule compétente pour arrêter le droit et la gestion.
- La compétence financière est également de son ressort. La Confédération doit puiser dans ses ressources lorsque les cotisations individuelles ne suffisent pas à financer les prestations d'assurance. Il convient bien sûr de déterminer suivant les cas si une affectation spéciale est indiquée (cf. principe A5).

### **Principe de financement C3**

***Les compétences législative, financière et de gestion ressortissent aux cantons pour les prestations collectives.***

- Il est compréhensible que ces compétences relèvent des cantons vu qu'ils sont le mieux à même de juger la demande qui existe pour les prestations de ces organisations et de ces institutions.
- La réglementation du financement d'organisations et institutions qui travaillent pour plusieurs ou pour tous les cantons constitue une tâche commune des cantons concernés.

### **Principe de financement C4**

***Suivant leur caractère, les prestations individuelles de besoin doivent être classées parmi les tâches des cantons, de la Confédération ou des deux et financées en conséquence.***

- Des conflits d'intérêt peuvent naître lors de l'attribution des prestations individuelles aux différents niveaux de l'Etat: si le besoin de prestations et les conditions spécifiques du cas se jugent mieux de manière décentralisée, - ce qui est un argument en faveur de l'attribution aux cantons (et même aux communes) - des considérations socio-politiques quant au caractère peu uniforme de la définition des prestations en Suisse peuvent venir s'interposer et le cas échéant, s'opposer à une réglementation cantonale. Dans ces cas, il est judicieux d'attribuer à la Confédération une large compétence de direction.
- Une compétence exclusive de la Confédération s'impose lorsqu'il s'agit de prestations parfaitement harmonisées au niveau national. En général, les prestations individuelles de besoin constituent des tâches mixtes relevant de la Confédération et des cantons. La Confédération *doit* participer au financement lorsqu'il existe une législation-cadre et *peut* s'engager financièrement en faveur des prestations financées par les cantons qui présentent également un intérêt pour elle.

## A 8 Estimation des conséquences financières de l'adaptation du système VSI conformément au Rapport sur les trois piliers

Les prestations du système de prévoyance VSI et les possibilités de les adapter ont été étudiées dans le Rapport sur trois les piliers du DFI. Quelques modifications sont déjà programmées dans le cadre de la révision dont font l'objet diverses assurances sociales. On trouvera des explications détaillées sur les conséquences financières dans les messages concernant les projets de lois correspondants. Des informations sur les estimations et les ordres de grandeur sont déjà disponibles pour les domaines suivants (sous réserve de transferts entre les différents systèmes).

### **1er Pilier**

#### **A VS**

A l'heure actuelle, les revenus déterminants pour calculer les rentes sont encore fixés selon la méthode de la revalorisation forfaitaire qui prévoit un facteur de revalorisation uniforme pour tout le revenu. Le passage à une *revalorisation par années* qui est beaucoup plus précise et équitable, entraînerait à long terme des coûts supplémentaires d'un montant de 500 millions de francs, ou 2% des dépenses totales. Cette adaptation pourrait cependant se faire sans changer le niveau global des dépenses.

Le système de la compensation périodique, en lieu et place de l'indice mixte, ou une dynamisation partielle des rentes visant à *prévenir une perte de valeur par rapport au dernier niveau de salaire* engendrerait inévitablement des coûts supplémentaires. Si l'on avait par exemple relevé les rentes au niveau des salaires au lieu de les adapter en fonction de l'indice mixte, l'AVS et l'AI devraient supporter des dépenses supplémentaires de quelque 1'450 millions de francs.

La 11e révision de l'AVS prévoit *une harmonisation du droit à la rente de veuf ou de veuve*. Cette adaptation entraînerait des coûts supplémentaires de l'ordre de 150 millions de francs. Une économie de quelque 780 millions serait par contre possible si cette harmonisation se fondait sur le modèle de la rente de veuf. Ces deux valeurs sont des extrêmes entre lesquels devraient osciller les valeurs réelles.

L'introduction d'une *plus grande souplesse en ce qui concerne l'âge de la retraite* ainsi que la prise en compte d'autres critères, mis à part l'âge de la rente, pour la naissance du droit pourraient se révéler plus ou moins onéreuses selon la formule adoptée dans le cadre de la 11e révision. Bien que les répercussions financières ne soient pas exactement chiffrables, il faudrait s'attendre à des coûts d'un montant de 500 millions de francs.

## ***AI***

L'introduction du système *d'indemnités journalières* indépendantes de l'état civil dans le cadre de la 4e révision de l'AI - correspondant au nouveau système d'indemnités journalières des APG - serait probablement liée à des coûts de l'ordre de 10 millions de francs.

Le passage de l'allocation pour impotent à *l'indemnité d'assistance*, dont on discute dans la 4e révision de l'AI, engendrerait des coûts supplémentaires considérables qui pourraient dépasser les 100 millions de francs, mais cela dépend de leur aménagement concret. Cette hausse aurait du reste pour corollaire une diminution des coûts dans les autres systèmes (PC).

Cela étant, la 4e révision de l'AI devra en premier lieu se concentrer sur des *mesures d'économie et de maîtrise des coûts*. Il n'est pas encore possible d'évaluer l'ensemble des effets qu'auront les dispositions dont il est question dans ce contexte.

## ***PC***

Les coûts dus aux améliorations des prestations et de l'information prévues par la 3e révision des PC sont estimés à 122,5 millions (3/4 à charge des cantons, 1/4 à celle de la Confédération).

## ***2e Pilier***

Les mesures qui ont été proposées dans le cadre de la *1ère révision de la LPP* (par la Commission fédérale de la LPP) - baisse de la déduction de coordination (aux deux tiers de la rente simple maximale de l'AVS), adaptation de la déduction de coordination au taux d'occupation en cas de travail à temps partiel, adaptation des rentes LPP en cours au renchérissement, baisse des bonifications de vieillesse pour les assurés âgés - font que l'on peut s'attendre, globalement parlant, à un besoin de financement supplémentaire de 2,1 milliards de francs en l'an 2000 pour la prévoyance professionnelle.

Les conséquences qu'auraient les autres dispositions mentionnées dans le Rapport sur les trois piliers, comme les mesures visant à garantir les prestations des domaines pré- et surobligatoires de la prévoyance professionnelle, la réalisation de l'égalité entre hommes et femmes dans le deuxième pilier ou l'assouplissement de ce dernier, ne sont pas chiffrables.

**Tableau récapitulatif\*)**

	Coûts estimés (en millions de francs)	Remarques
<b>AVS</b>		
Revalorisation par années des revenus	0 à +500	à long terme
Uniformisation des rentes de veuf et de veuve	-780 à +150	à long terme
Flexibilisation de l'âge de la retraite	+500	
<b>AI</b>		
Indemnité indépendante de l'état civil	+10	
Indemnités d'assistance	+100	
<b>PC</b>		
3e révision	+122,5	
<b>LPP</b>		
1ère révision	+2100	besoin de financement supplémentaire en l'an 2000: hypothèse fondée sur les propositions de la Commission fédérale LPP

\*) Sous réserve de transferts de coûts entre les systèmes et des effets qu'auront les mesures visant la réduction des coûts



## A9 Evolution des dépenses des pouvoirs publics pour les assurances sociales 1970–2025

### A9.1 Evolution des dépenses de la Confédération

Tableau 1: Dépenses 1970 - 1994 à prix courants

En millions de francs	1970	1980	1990	1994	1970 - 1994 augmentation Ø p.a.
- AVS	443	1 394	3 115	3 929	9.5%
- AI	222	807	1 550	2 338	10.3%
- PC (AVS/AI)	114	215	328	482	6.2%
- AM	357	913	988	1 412	5.9%
- AMi	102	182	259	282	4.3%
- Alloc. familiales	32	41	67	82	4.0%
<b>Total</b>	<b>1 270</b>	<b>3 552</b>	<b>6 307</b>	<b>8 525</b>	<b>8.3%</b>
- AC	47	0	0	(1) 1 150	

Source: Compte d'Etat 1994 (p. 216 - 217)

(1) Prêts

Cette présentation doit permettre une comparaison directe avec le tableau qui suit.

Les dépenses dans le secteur de l'encouragement à la construction de logements sociaux ainsi que celles de l'assistance (essentiellement en vertu du droit d'asile) ne sont pas prises en compte dans le tableau 1; elle font partie des dépenses de la Confédération au titre de la prévoyance sociale.

**Tableau 2: Evolution des dépenses (1995 - 2025) selon le scénario de référence (prix 1995)**

En millions de francs	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1995 - 2025 augmentation Ø p.a.
- AVS	4 074	4 683	5 268	5 920	6 541	7 156	7 811	2.2%
- AI	2 412	2 993	3 558	4 004	4 165	4 369	4 492	2.1%
- PC (AVS/AI)	496	550	633	714	786	850	913	2.1%
- AM	1 797	2 266	2 633	3 051	3 445	3 880	4 100	2.8%
- AMi	253	260	267	275	282	291	301	0.6%
- Allocations familiales	93	100	107	110	110	112	115	0.7%
<b>Total</b>	<b>9 125</b>	<b>10 852</b>	<b>12 466</b>	<b>14 074</b>	<b>15 329</b>	<b>16 658</b>	<b>17 732</b>	<b>2.2%</b>

Source: OFAS

## A 9.2 Evolution des dépenses de cantons<sup>155</sup>

**Tableau 3: Dépenses 1970 - 1994 en prix courants**

En millions de francs	1970	1980	1990	1994	1970 - 1994 augmentation Ø p.a.
- AVS	148	536	549	719	6.8%
- AI	74	269	516	837	10.6%
- PC (AVS/AI)	121	199	1 105	1 633	11.4%
- AM	111	248	510	580	7.1%
- Allocations familiales	16	21	33	41	4.0%
<b>Total</b>	<b>470</b>	<b>1 273</b>	<b>2 713</b>	<b>3 810</b>	<b>9.1%</b>
- AC	0	0	0	(2) 1 137	
- Aide sociale	272	305	1 076	1 884	8.4%

Source: Finances publiques en Suisse (AFF)

(2) Prêts

---

155 Sans les données des communes

Les dépenses des cantons pour l'assistance ont été déduites du total. Ce procédé permet de comparer les deux tableaux.

Sur le plan cantonal, les dépenses pour la prévoyance sociale comprennent d'autres éléments qui ne sont pas compris dans ces données: p. ex. les dépenses pour la protection de la jeunesse, pour les homes pour personnes âgées, pour l'invalidité. En 1994, cela a représenté des dépenses de l'ordre de 800 millions.

**Tableau 4: Evolution des dépenses (1995 - 2025) selon le scénario de référence (prix 1995)**

En million de francs	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2025	1995 - 2025 augmentation Ø p.a.
- AVS	735	799	907	1 025	1 154	1 263	1 379	2.1%
- AI	846	998	1 186	1 335	1 388	1 456	1 497	1.9%
- PC (AVS/AI)	1 662	1 841	2 118	2 392	2 631	2 846	3 058	2.1%
- AM	693	1 133	1 317	1 525	1 723	1 940	2 050	3.7%
- Allocations familiales	47	50	53	55	55	56	58	0.7%
<b>Total</b>	<b>3 983</b>	<b>4 821</b>	<b>5 581</b>	<b>6 332</b>	<b>6 951</b>	<b>7 561</b>	<b>8 042</b>	<b>2.4%</b>

Source: OFAS



## A 10 Interventions parlementaires sur le financement du système d'assurances sociales

Postulat Allenspach du 22.6.1990. Philosophie de la sécurité sociale (90.640 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est invité à examiner, dans un rapport qu'il présentera au Parlement, la philosophie de la sécurité sociale, en portant une attention particulière aux impératifs économiques, sociaux et politiques de l'avenir.

Il devra notamment:

1. examiner l'efficacité des prestations sociales;
2. étudier les possibilités qui permettront, d'une part, d'améliorer les prestations sociales et, d'autre part, de les concentrer encore mieux sur les besoins sociaux les plus urgents;
3. accorder une plus grande importance à la responsabilité personnelle;
4. se pencher particulièrement sur le problème de la simplification, à tous les niveaux, de l'appareil administratif."

Postulat Bortoluzzi du 15.12.1993; Affectation d'un impôt sur l'énergie à la sécurité sociale (93.3628 n )

*Texte du postulat:* "Des études ont montré que le financement de nos assurances sociales était garanti à moyen terme. A plus long terme toutefois, l'évolution démographique nous posera des problèmes, ce qui doit nous inciter à trouver d'autres formes de financement. Dans le même temps, le constant renchérissement de la main-d'œuvre entraîne un transfert des investissements au détriment du travail fourni par l'homme et au profit de l'énergie et de la technique. Si le renchérissement de la main-d'œuvre se poursuit, ce que ne manquera pas d'induire l'évolution démographique, le phénomène de transfert s'intensifiera encore et pourrait aggraver le chômage.

Pour remédier à cette situation, pourquoi ne pas envisager le financement des assurances sociales non plus par les cotisations des employeurs et des employés, mais par une taxe modulée, perçue sur les différents agents énergétiques? Cette solution permettrait de juguler le renchérissement, inévitable à plus long terme, de la production et d'enrayer la constante dépréciation de la main-d'œuvre.

Le Conseil fédéral est invité à réaliser une étude sur les effets d'une abolition partielle ou complète des cotisations des employeurs et employés aux assurances sociales et de l'introduction simultanée d'une taxe modulée perçue sur l'énergie, et ce, sous l'angle des possibilités de financement des assurances sociales, de la compétitivité de l'économie, des emplois et de la praticabilité d'une telle taxe.

*Développement:* "Le financement des assurances sociales par des impôts liés étroitement à l'emploi n'est plus garanti à long terme. En outre, bien que le seuil critique soit déjà dépassé, les cotisations des employeurs et des employés vont encore augmenter avec l'aggravation du chômage et la modification de la pyramide des âges. Pour remplacer cette source de recettes, on pourrait envisager d'introduire une taxe sur l'énergie qui, même si elle peut être considérée

comme responsable, au sens large, de la disparition d'emplois, serait d'autre part protégée contre la fluctuation des offres d'emploi. Cette taxe devrait être modulée selon que l'énergie est renouvelable ou non. Toutefois, il n'est pas question ici de produire de nouvelles recettes en faveur des assurances sociales, mais bien plus de supprimer partiellement ou complètement les cotisations des employeurs et des employés. C'est la seule façon d'éviter un renchérissement artificiel de la production, qui ne pourrait que détériorer dangereusement la situation économique de la Suisse. Cette taxe permettrait non seulement de garantir le financement de nos institutions sociales, mais aussi de revaloriser la main-d'œuvre. Cette proposition soulève de nombreuses questions. Certains secteurs économiques subiront-ils de nouveaux ou de plus grands désavantages? D'autres en subiront-ils moins, etc? Qu'en est-il de l'industrie d'exportation? Il convient de clarifier ces questions pressantes au moyen d'une étude."

#### Postulat Raggenbass du 08.06.1994: Sécurité sociale. Financement (94.3205 n)

*Texte du postulat:* "Le Conseil fédéral est chargé de procéder à une analyse générale de la sécurité sociale (AVS, AI, prestations complémentaires, APG, allocations familiales, allocations pour enfants, assistance sociale, assurance chômage, LPP, bourses d'études, assurance militaire, assurance-accidents, assurance-maladie, assurance maternité) et d'élaborer un projet global de financement, qui soit cohérent, qui harmonise tous les éléments du système et qui soit axé sur l'avenir. Le Conseil fédéral présentera à cet égard un rapport au Parlement."

*Développement:* "En 1994, les dépenses sociales de la Suisse, y compris celles consacrées à l'assistance, devraient représenter plus de 30% du PIB, la tendance étant par ailleurs à la hausse. D'après Wechsler/Savioz – "Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale", un retournement de tendance ne devrait avoir lieu qu'en 2032. Cette évolution trouve son origine non seulement dans la modification des facteurs démographiques et économiques, mais aussi dans l'organisation institutionnelle du système suisse de sécurité sociale. A l'avenir, les dépenses sociales progresseront encore fortement, surtout à cause du vieillissement de la population. Or, la variation de ces dépenses par rapport au PIB, agrégat de référence par excellence, dépend essentiellement de la croissance économique. A elle seule, cette relation fait apparaître le cercle vicieux qui peut s'installer. D'un côté, de grosses dépenses sociales freinent la croissance économique. De l'autre, ce ralentissement pousse à la hausse la part des dépenses sociales sur le PIB. Ce cercle vicieux montre aussi que les dépenses sociales ne peuvent pas grimper à l'infini, au risque de saper les fondements de l'Etat social lui-même. Les exemples de la Suède et des Pays-Bas sont à cet égard révélateurs. Si la Suisse était membre de l'Union européenne, elle figurerait parmi les quatre premiers au titre des dépenses sociales.

La Suède, qui pourrait bientôt adhérer, serait de toute façon en tête. Non sans raison, l'OCDE a reproché à l'Etat-providence suédois son inefficacité et lui a recommandé un changement de système pour adopter celui du taux résiduel. En déposant le présent postulat, je souhaite que l'on réponde aux questions suivantes: A quoi ressemblera à l'avenir le financement de notre Etat social? Du fait de l'évolution historique, nos dépenses sociales sont aujourd'hui financées par des sources classiques: prélèvement sur les salaires, impôts directs et indirects (fonds généraux de la Confédération, des cantons et des communes), primes individuelles, paiements directs. Quelles seront à l'avenir les sources de financement de nos dépenses sociales et comment seront-elles pondérées les unes par rapport aux autres? Dans quelle mesure le facteur travail peut-il être grevé sans que les effets négatifs sur l'emploi et la compétitivité l'emportent? Quelles conséquences pourrait avoir une plus grande prise en considération de la consommation, de l'énergie et des émissions, etc. pour le financement des dépenses sociales? Comment la sécurité

sociale devrait-elle être réorganisée pour devenir moins coûteuse et plus efficace? Cette liste de questions n'est pas exhaustive. Il conviendra de la systématiser et d'intégrer les réponses dans un projet global de financement, qui soit cohérent, qui tienne compte de toutes les dépenses sociales et qui harmonise les différents éléments du système."

**Motion de la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national du 05.09.1994:**  
**Possibilités de financement alternatives pour l'assurance-chômage (94.3323 n)**

*Texte de la motion:* "Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement jusqu'à fin 1996 les bases légales et constitutionnelles pour un financement total ou partiel de l'assurance-chômage par le biais d'un impôt sur les ressources ou la consommation en lieu et place d'un pourcentage déduit du salaire."