

# Assurances sociales et marché du travail: une réflexion à long terme

Le vieillissement démographique et le financement des assurances sociales continueront d'occuper l'agenda politique des décennies à venir. Aucune solution durable ne semble, en effet, en vue, que ce soit en Suisse ou à l'étranger. Alors qu'on compte aujourd'hui quatre personnes en activité pour chaque retraité, il n'y en aura plus que deux en 2050. Force est de constater qu'aucun coup de baguette magique ne peut résoudre le problème. C'est en procédant pas à pas et en optimisant les acquis que des progrès pourront être faits. Dans notre dossier, nous abordons dans deux articles un important travail de recherche, qui comble une lacune dans la connaissance des effets qu'ont les assurances sociales sur l'économie.

## De solides bases à la question du financement

En Suisse, les travaux de fond liés à la question du financement sont bien avancés. Suite aux réflexions du groupe interdépartemental «Financement des assurances sociales» dans les années nonante, des scénarios ont été développés, qui nous donnent des indications concernant les besoins de financement dans les années à venir et les moyens les plus rationnels, au plan économique, pour les couvrir<sup>1</sup>. À la lumière des connaissances actuelles, les résultats de ces scénarios sont très solides et constituent une excellente base de décision politique.

## Des lacunes dans les scénarios existants

Ces scénarios laissent toutefois en suspens deux questions cruciales: les conséquences sur la croissance et le marché du travail. Ces lacunes doivent être comblées pour deux raisons.

*Premièrement*, modifier les prélèvements destinés au financement des assurances sociales peut avoir une grande influence sur la participation au marché du travail. Le raisonnement est que plus le salaire net est élevé, plus l'incitation à travailler est grande, même chez les personnes qui apprécient leur travail pour des raisons autres que matérielles. Du reste, tous les prélèvements ne sont pas mauvais d'un point de vue économique. Ceux destinés à la prévoyance vieillesse peuvent – comme leur nom l'indique – présenter une dimension d'épargne et être voulus par l'assuré. On peut même affirmer qu'une forme de redistribution – telle que la garantie d'un revenu minimum grâce à l'AVS – est souhaitée par nombres des cotisants. Dans ce

cas, ces prélèvements influent peu sur le rapport au travail. La popularité de l'AVS est probablement due en grande partie à ces mécanismes. À l'inverse, les prélèvements qui ne sont pas constitutifs d'une rente et qui donnent lieu à une redistribution non voulue par les cotisants ont des incidences négatives. Pour ces derniers, ces dépenses se rapprochent d'un impôt sur le salaire. Autrement dit, ça ne vaut pas la peine de travailler.

*Deuxièmement*, un grand nombre d'États européens ont constaté les effets négatifs que pouvaient avoir des prestations de prévoyance trop généreuses sur l'attitude des gens face au travail. Leur politique de l'emploi les avait amenés à encourager la retraite anticipée. La stratégie de l'UE dite de Lisbonne a pour objectif d'inverser, au moins partiellement, cette évolution. Cela ne signifie pas qu'un système économique rationnel doit offrir de mauvaises retraites, bien au contraire. L'idée est d'apporter les corrections nécessaires à favoriser la participation au marché du travail en offrant la perspective d'une bonne pension; il est entendu que, du point de vue du marché du travail, plus le niveau désiré des retraites est élevé, plus l'on doit faire attention à la neutralité des incitations liées à la retraite anticipée<sup>2</sup>.

## Un nouvel instrument d'analyse des conséquences économiques

Dans les messages liés à la politique économique, le Conseil fédéral est tenu de présenter un chapitre sur les conséquences économiques de l'acte soumis au Parlement. Dans le cadre de l'étude mentionnée, un nouvel instrument a été créé, qui permet d'asseoir cette analyse sur une base méthodologique solide pour les décisions particulièrement importantes. À diverses reprises, certains politiciens ainsi que plusieurs chercheurs ont demandé une analyse approfondie et formelle de l'impact que la réglementation a sur le marché du travail.

## Diversité des méthodes

La crise financière nous a appris qu'il est risqué de baser des décisions politiques sur un modèle unique ou une série limitée de modèles. Il s'ensuit qu'une analyse de la prévoyance axée sur plusieurs approches métho-

Encadré 1

### Indication

Le rapport détaillé qui a suivi l'étude peut être téléchargé sur le site du Seco: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch), rubriques «Documentation», «Publications et formulaires», «Séries de publications». Une rencontre destinée à présenter et à discuter des résultats de l'étude est prévue au printemps 2009.



**Werner Aeberhardt**  
Chef du secteur Analyse du marché du travail et politique sociale, Secrétariat d'État à l'économie SECO, Berne

dologiques différentes se révèle judicieuse. Alors que, jusqu'ici, les constats économiques se fondaient sur des réflexions peu étayées, les travaux du groupe de recherche dirigé par le Pr Christian Keuschnigg proposent un modèle économétrique d'équilibre général. Ce dernier a pour vocation de renforcer la fiabilité des résultats de l'analyse, en prenant rigoureusement en considération les interactions entre assurances sociales, emploi et croissance.

#### Analyse à long terme

Le choix d'inscrire l'analyse dans une perspective à très long terme est une caractéristique importante du modèle, qui se justifie à double titre: d'une part, les changements apportés aux institutions sociales en général et à la prévoyance en particulier ne produisent leurs effets qu'à très long terme et corriger le tir a posteriori coûte cher. Cette réalité doit être prise en compte dans l'analyse. D'autre part, le long terme présente l'avantage de révéler l'impact des mesures de manière claire, ce qui permet une orientation intelligente de la politique sur la durée.

#### Importance accrue des aspects économiques

Ainsi que nous l'avons mentionné plus haut, il n'y a pas d'équivalent économique aux analyses rigoureuses effectuées dans les domaines financier et social. Même si elle n'est pas à elle seule suffisante, l'analyse économique met en lumière des informations importantes. Pour prendre une métaphore, elle est à la lecture générale d'un projet ce qu'une radiographie est au corps humain. Cela ne veut pas pour autant dire qu'il faille négliger les aspects sociétaux et financiers au motif qu'il existe une analyse économique.

#### Aperçu des résultats de l'étude

L'article de Christian Keuschnigg présente les fondements de l'analyse. Il démontre clairement que les incitations occasionnées par le financement du système social jouent un rôle crucial. L'impact du choc démographique sur la prospérité peut être considérablement atténué si le taux de participation demeure élevé. La partie quantitative expose l'importance relative des diverses variantes. Précisons ici qu'il ne s'agit pas d'un programme politique, mais d'ordres de grandeur estimés à très long terme.

L'article de Christian Jaag et Mirela Keuschnigg analyse les réformes potentielles dans le cadre de la prévoyance professionnelle.

Selon le modèle, l'harmonisation échelonnée des bonifications de vieillesse n'aurait aucune incidence sur le marché du travail.

Cela confirme la réponse au postulat Polla<sup>3</sup>.

La modification des cotisations des employés et des employeurs n'a, en outre, guère d'influence sur l'offre de travail, le niveau d'emploi effectif et les revenus.

La forte fragmentation et la complexité du deuxième pilier entraîne des coûts économiques importants. Des gains de prospérité sont possibles: la consommation à laquelle l'employé a dû renoncer aujourd'hui (en acquittant ses cotisations) pourrait financer de meilleures retraites.

L'étude affirme, certes, qu'une modification dans l'équilibre répartition/capitalisation pourrait entraîner des gains d'efficacité. Des redistributions douloureuses seraient, néanmoins, inévitables pendant de très longues périodes de transition, et leur compensation réduirait considérablement les gains de prospérité.

#### Conclusion

Comme il a déjà été mentionné, l'objectif du travail n'était pas d'élaborer un programme de réforme, mais de discuter de champs d'action et d'estimer des ordres de grandeur. Le choix du long terme présente l'avantage de révéler clairement l'effet des modifications. Les travaux de l'équipe de recherche décrits dans les deux articles combinent une lacune et permettent d'améliorer les bases dont disposent les politiciens pour leurs décisions futures. ■

Encadré 2

#### Bibliographie

- OFAS, *Avenir des assurances sociales, rapport pour la séance spéciale du Conseil fédéral du 26 novembre 2008*, 2008. Internet: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch).
- OFAS, *Rapport sur l'évolution des assurances sociales et sur la stabilisation de la charge sociale en réponse au postulat 00.3743 Baumann J. Alexander du 15 décembre 2000*, 2006a.
- OFAS, *Mesures propres à promouvoir l'emploi des travailleurs âgés, en particulier nouvel échelonnement des bonifications de vieillesse dans la prévoyance professionnelle. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Polla (02.3208) et à celui du groupe PDC (05.3651)*, 2006b.
- SECO, *Participation des travailleuses et travailleurs âgés. Rapport de synthèse. Propositions de mesures: domaines des assurances sociales, de la santé au travail, des aptitudes sur le marché du travail*, Groupe directeur mixte DFE/DFI Participation des travailleurs âgés, 2005.

1 Ofas (2006a) et Ofas (2008).

2 Seco (2005).

3 Ofas (2006b).