

# Un marché du travail qui fonctionne bien garantit-il le financement durable des assurances sociales?

C'est une lapalissade: les pays riches qui bénéficient d'un marché du travail développé, d'un taux d'activité et d'une productivité élevés peuvent disposer de meilleurs systèmes sociaux que ceux qui offrent de moins bonnes places de travail et possèdent un grand secteur informel. Il est, toutefois, plus difficile de répondre à la question suivante: une accélération de la croissance est-elle en mesure de contenir voire de résoudre le problème du financement des assurances sociales dans une économie comme celle de la Suisse? Le présent article tente d'évaluer dans quelle mesure, sur la base des conditions institutionnelles actuelles, une croissance économique élevée et un marché du travail solide peuvent contribuer à relever les défis démographiques.

1 Sur la base du scénario démographique A-00-2010, âge de la retraite 64/65 ans.



Ces prochaines années, les pays riches seront confrontés à deux phénomènes qui affecteront le financement des assurances sociales: le vieillissement démographique et l'évolution des coûts de la santé.

Photo: Keystone

Par «marché du travail qui fonctionne bien», nous entendons un nombre suffisant de postes susceptibles d'accroître le niveau de vie de la population, ce qui va dans le sens de l'OCDE, qui souhaite «des emplois plus nombreux et de meilleure qualité». Il faut pour cela que la croissance économique et la productivité soient élevées et que la population apte à travailler participe largement au marché du travail.

## Des défis à relever

Ces prochaines années, les pays riches seront confrontés à deux phénomènes qui af-



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

fecteront les finances publiques, les assurances sociales et surtout le budget des ménages: le vieillissement démographique (avec pour corollaire une hausse de la proportion de personnes âgées) et l'évolution des coûts de la santé.

1. Le *vieillissement démographique* résulte d'une baisse de la fécondité combinée à une hausse de l'espérance de vie. Il s'ensuit une augmentation de la proportion de personnes âgées: alors qu'en 2010, on comptait encore 3,5 personnes pour assurer l'entretien d'un retraité, en 2030, il n'y en aura plus que 2,2<sup>1</sup>.
2. Les *coûts de la santé* ne sont pas seulement creusés par le vieillissement démographique. Ils résultent aussi, dans une large mesure, de l'amélioration des possibilités de traitement médical et d'une demande croissante en soins de santé liée à l'augmentation des revenus. Les soins de longue durée, qui nécessiteront des moyens considérables dans les prochaines années, jouent un rôle particulier en ce domaine.

Nous devons donc nous poser cette question: dans quelle mesure une croissance

économique forte et un marché du travail fonctionnel peuvent-ils résoudre cette problématique? Compte tenu de la réglementation en vigueur, un nouvel accroissement de la participation au marché du travail en Suisse n'est guère possible, tout au plus en améliorant la compatibilité entre vies familiale et professionnelle. Si, dans les autres pays européens, il existe des réserves importantes de travailleurs âgés mobilisables à long terme, ce n'est pas le cas en Suisse, où leur taux d'activité est nettement plus élevé (sous l'hypothèse que l'âge de la retraite demeure constant). La seule option restante est l'accroissement de la productivité, mais celle-ci suffira-t-elle à financer le surcroît de charge? Nous examinerons ci-après les diverses assurances sociales et nous efforcerons de montrer de manière synthétique dans quelle mesure la croissance économique influe sur leur financement.

### Tour d'horizon des assurances sociales

Répondant à un postulat<sup>2</sup>, le Conseil fédéral a présenté en 2006 un rapport sur l'évolution du financement des assurances sociales. Trois scénarios ont été examinés: «évolution défavorable», «scénario de base» et «évolution favorable». Les variables qui ont permis de les différencier sont la démographie, la croissance réelle des salaires, le taux de chômage et la hausse des dépenses des assurances sociales:

1. Le *scénario de base* s'est fondé, en matière d'évolution démographique, sur l'hypothèse A-00-2000, «Tendance». Une hausse des salaires réels de 1%, une évolution des dépenses pour l'assurance obligatoire des soins (AOS) conforme à la tendance des années précédentes (pas d'accélération de la hausse) et un taux de chômage moyen de 2,6% ont été les hypothèses retenues. Ce scénario a mis en lumière un besoin de financement supplémentaire relatif de 2,5 points de pourcentage du PIB jusqu'à 2030.
2. Le *scénario «évolution favorable»* table sur une croissance des salaires réels de 1,5% par an, un vieillissement atténué, une augmentation inférieure à la moyenne des coûts AOS et un taux de chômage de seulement 2,2%. Ce scénario évalue le besoin de financement supplémentaire jusqu'à 2030 à 0,5% du PIB.
3. Le *scénario «évolution défavorable»* envisage une croissance des salaires réels de 0,5%, une accélération des dépenses AOS et un taux de chômage de 3,2%. Le besoin de financement supplémentaire serait alors de 5,5 points de pourcentage du PIB jusqu'à 2030.

Même si de l'eau a coulé sous les ponts et que de nouveaux scénarios prévoient une évolution légèrement plus favorable du taux de population active, les résultats de 2006 peuvent toujours être considérés comme des indicateurs sérieux. Une évolution démographique légèrement plus favorable est en effet à mettre en regard, dans les tout derniers scénarios, d'une évolution moins favorable de l'assurance-maladie – principalement en ce qui concerne les soins de longue durée – et du nombre de chômeurs. Il en ressort qu'une évolution favorable de l'économie et du marché du travail ne résoudra pas la question du financement. La conjonction de tous les facteurs bénéfiques du scénario «évolution favorable» ne se profile pas à l'horizon.

Nous examinerons ci-après les principaux maillons du système social et dégagerons l'impact qu'une évolution économique favorable peut avoir sur leur financement.

### Assurance-chômage

L'assurance-chômage (AC) est majoritairement financée par les cotisations salariales. Compte tenu du fait que les prestations de l'AC fluctuent selon la conjoncture, les cotisations salariales correspondent au financement d'un taux de chômage moyen d'un cycle conjoncturel. Dans le cadre de la 4<sup>e</sup> révision de l'AC, les cotisations ont été fixées à 2,2% du salaire, en prenant pour hypothèse un taux de chômage moyen de 3,3%. Dans un marché du travail qui fonctionne correctement, les chômeurs se réinsèrent rapidement dans la vie active. Leur période d'inactivité se trouve donc raccourcie, ce qui réduit les coûts de l'AC. Dès lors, une forte croissance réelle facilite le financement de deux manières: les recettes augmentent et les dépenses reculent.

Ce constat réjouissant doit être relativisé pour deux raisons: premièrement, l'endettement actuel du fonds de compensation de l'AC avoisine les 6 milliards de francs et, deuxièmement, l'assurance-chômage est un domaine où la dynamique des coûts n'est pas liée à l'évolution démographique.

### AVS

L'AVS est en grande partie financée par les cotisations salariales, par la part fédérale aux dépenses et par le pour-cent de TVA lié à l'évolution démographique. L'augmentation de la masse salariale s'accompagne d'une hausse des recettes. Les prestations de l'AVS sont fonction du nombre des retraités, mais aussi du renchérissement et de la progression des salaires réels. En Suisse, on utilise un indice mixte, qui correspond à la moyenne arithmétique entre l'indice suisse des salaires (ISS) et l'indice des prix à la consommation

<sup>2</sup> Conseil fédéral, *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*, 17 mars 2006.

<sup>3</sup> À ceci s'ajoute une donnée technique: l'évolution de l'ISS est généralement inférieure à celle de la masse salariale réelle. Les causes de ce phénomène ne sont pas totalement expliquées et pourraient être liées aux changements structurels de l'économie (davantage de postes mieux classés, impact des salaires à l'ancienneté). Cela fait que l'AVS profite de la croissance économique; toutefois, il n'est pas certain qu'il continue à en être de même à l'avenir.



Phild: Keystone

Depuis 1970, les dépenses de santé comparées au produit intérieur brut ont progressé de 5 points de pourcentage. Cette tendance devrait se poursuivre et la progression atteindre, d'ici 2050, 4 autres points de pourcentage par rapport au PIB.

(IPC). Il en résulte que la moitié des gains de productivité – rapportés à l'ISS – sont versés sous forme d'une augmentation des rentes. En matière de financement, qui dit productivité accrue dit, outre recettes plus importantes, rentes plus élevées.

Ces rapports se complexifient du fait que si les rentes sont plafonnées les cotisations ne le sont pas. Dès lors, seule une partie du salaire génère des rentes, tandis que l'autre, la strate supérieure, ne donne aucun droit en ce domaine. La hausse de cotisations non formatrices de rentes a, dans tous les cas, un impact favorable sur le financement de l'AVS<sup>3</sup>.

Dans les prochaines années, la croissance du nombre d'actifs ralentira nettement. L'augmentation des cotisations salariales sera donc, en premier lieu, alimentée par les gains de productivité. Ces derniers ont, au plan purement mécanique, une influence favorable sur le financement et sont donc en mesure d'amortir une partie de la charge démographique supplémentaire. Leur capacité de résolution des problèmes est toutefois limitée, car les résultats de répartition négatifs prévus pèseront très lourd. En outre, en cas de fort accroissement de la productivité sur la durée, l'indice mixte aurait l'effet suivant: les rentes AVS contribueraient à réduire le taux de remplacement et affaibliraient le système des trois piliers. Face à une telle divergence, il pourrait être de nouveau tentant de procéder à une adaptation totale, autrement dit d'effectuer une compensation périodique, y compris en ce qui concerne l'évolution globale de la productivité.

Une autre question mérite qu'on s'y intéresse: que se passerait-il si la situation favorable du marché du travail incitait les gens à

rester plus longtemps dans la vie active? Pour ce qui est des rentes inférieures à la rente maximale, l'AVS n'en tirerait pas pleinement profit, étant donné qu'en cas de départ tardif à la retraite, la rente allouée serait mécaniquement supérieure. La partie des hauts revenus non formatrice de rentes tomberait, en revanche, entièrement dans l'escarcelle du financement de l'AVS.

Dans l'ensemble, le bilan est nuancé. Un marché du travail dynamique caractérisé par une productivité accrue favoriserait quelque peu l'AVS, mais ne résoudrait pas le problème démographique. Inversement, une évolution économique défavorable à long terme affaiblirait le financement de l'AVS mais celui-ci ferait preuve d'une certaine résistance.

### Prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle fonctionne selon le principe de la capitalisation. Les montants versés constituent un capital, qui sert à financer les rentes. En principe, les uns et les autres s'équilibrent. La prévoyance professionnelle est tributaire des possibilités de placement et de l'intérêt que porte le capital accumulé. Les placements peuvent s'effectuer sur le territoire suisse ou à l'étranger. Une évolution favorable dans les pays où le placement intervient a un impact favorable sur le capital et donc sur les rentes espérées. Une inconnue demeure: quel impact aura le vieillissement démographique mondial sur le rendement des placements effectués au titre de la prévoyance professionnelle?

### Assurance-invalidité

L'AI est financée par les cotisations salariales et par les recettes fiscales. Une bonne évolution économique tend à favoriser ses recettes. La croissance économique ne pourra certainement pas combler ses déficits lorsqu'elle ne bénéficiera plus du financement additionnel.

### Aide sociale

Les prestations de l'aide sociale dépendent en partie de l'évolution conjoncturelle. Malgré ses aléas, la tendance est généralement à la hausse. On ne sait pas dans quelle mesure elle pourrait s'enrayer si la situation économique demeurerait favorable. Plusieurs éléments militent en faveur d'une réponse contrastée:

1. Le niveau de prestations de l'aide sociale ne couvre pas seulement le minimum vital mais constitue un minimum consensuel. De l'avis général, les bénéficiaires de l'aide sociale doivent aussi avoir leur part de la prospérité générale de la société. Le niveau de prestations augmente donc aussi à long terme avec les salaires réels.

2. Les raisons qui conduisent à percevoir l'aide sociale sont multiples. Elles peuvent découler de la situation familiale, de lacunes dans la formation ou de problèmes multiples. Tous ces motifs n'ont qu'un rapport très indirect avec les fonctions du marché du travail.

Il convient de citer à cet égard les travailleurs pauvres. Ce sont des personnes dont le revenu ne suffit pas à subvenir à leurs besoins. Le nombre de travailleurs pauvres peut servir, dans le cadre de comparaisons internationales, d'indicateur grossier du niveau de formation de la population en âge de travailler et du fonctionnement du marché du travail. Dans l'ensemble, un contexte économique durablement favorable tendrait à avoir un impact positif. Un marché du travail sain pourrait en outre faciliter la réinsertion dans des postes mieux rémunérés.

### Santé publique

Depuis 1970, les dépenses de santé comparées au produit intérieur brut ont progressé de 5 points de pourcentage. Un scénario de l'Administration fédérale des finances (AFF) prévoit que cette tendance se poursuivra et que la progression sera, d'ici 2050, de 4 autres points de pourcentage par rapport au PIB<sup>4</sup>:

1. Dans le domaine de la santé (sans les soins de longue durée), la hausse des dépenses prévue dans la projection est imputable, dans une très large mesure, à des facteurs de coûts non influencés par la démographie.
2. La plus forte progression des dépenses concerne les soins de longue durée, dont la quote-part dans les dépenses globales de santé bondirait de 15% durant l'année de base à 25% en 2050. Cette hausse des dépenses pour les soins de longue durée s'explique avant tout par le vieillissement de la société et par la conjonction entre une espérance de vie accrue et l'état de santé de la population.

Une croissance économique élevée ne bénéficiera guère au secteur de la santé. D'un côté, la demande de soins croîtra avec la hausse des revenus, de l'autre, le secteur de la santé devra faire face à une augmentation des coûts salariaux, sa structure demandant un personnel nombreux.

### Qu'attendre de la croissance économique?

Ce tour d'horizon montre clairement que si l'accélération de la croissance économique peut faciliter le financement des assurances

sociales, elle ne saurait remplacer les réformes. Les forces qui concourent à ce constat quelque peu paradoxal, surtout si l'on effectue une comparaison avec des pays moins riches, sont les suivantes:

1. Les importants découverts de l'AC et de l'AI devront être comblés ces prochaines années, qui plus est dans un contexte démographique défavorable.
2. On s'attend à ce que le domaine de la santé affiche une dynamique des coûts plus forte que la croissance économique. Il n'est pas exclu que d'autres branches des assurances sociales suivent la même pente.
3. Certaines assurances sociales couvrent des niveaux de prospérité relatifs. Cela signifie que les prétentions augmentent aussi avec la prospérité. Cela concernerait surtout les institutions de prévoyance pour lesquelles il tend à exister un équilibre en termes de revenus entre la masse des retraités et celle de la population active. En Suisse, cette notion se traduit essentiellement par des promesses de prestations sous forme de taux de remplacement fixes.

À l'avenir, un certain nombre de priorités devront être fixées dans le domaine social. Les révisions de l'AI et de l'AC constituent les premiers pas dans cette direction. Les réformes engagées dans le domaine de la santé poursuivent le même objectif.

Ces prochaines années, la tendance sera à l'augmentation des moyens engagés dans le secteur social. Des règles budgétaires sur le financement pourraient garantir la transparence lors de la prise de décision. Conformément à la décision du Conseil fédéral du 19 septembre 2008 prise à l'occasion de l'adoption du message relatif à une règle complémentaire au frein à l'endettement, le Conseil fédéral examine l'opportunité d'introduire, pour toutes les réformes à venir concernant les assurances sociales, des règles budgétaires susceptibles d'assurer la pérennité du financement<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> AFF, Scénarios prévisionnels pour le domaine de la santé, Extrait du rapport sur le plan financier 2009-2011 de la législature du 23 janvier 2008.

<sup>5</sup> Voir l'article de P.-A. Bruchez et E. Matter Schaffner, p. 27 de ce numéro.