

COÛTS ET FINANCEMENT DU MODÈLE AGR+

APERÇU DU CHAPITRE

Ce chapitre est une synthèse du chapitre correspondant de l'ouvrage en allemand.

Quels seront les coûts et comment financer le modèle AGR+ ? La réforme proposée se fonde, de manière pragmatique, sur les structures et les procédures existantes, ce qui permet d'en aborder les coûts et le financement à partir du système actuel. Plus précisément : les prestations d'assurance du modèle AGR+ (indemnités journalières et rentes) seront financées essentiellement, comme dans les assurances sociales actuelles, par les cotisations des assuré-e-s et des employeurs, et subsidiairement par des fonds publics généraux (donc essentiellement par les impôts). Quant aux prestations sous condition de ressources, elles seront financées exclusivement par des fonds publics, comme aujourd'hui les PC, les allocations pour imputent, l'aide sociale, etc. En d'autres termes, il n'y aura pas de changement en matière de logique de financement.

Néanmoins, l'évaluation des coûts se révèle laborieuse et complexe. La difficulté reflète la complexité du système de protection sociale existant – assurances et prestations sous condition de ressources –, un système qui fonctionne comme des vases communicants : un changement dans

l'un des dispositifs se répercute immédiatement sur tous les autres.

L'utilité économique et sociale d'un système de protection sociale bien développé est inestimable. Il assure la sécurité de la population et protège les personnes de la pauvreté, voire de la misère. De plus, lors de crises économiques, la protection sociale a un effet stabilisateur en maintenant la demande. Elle atténue ainsi de fortes crises économiques. Ces deux aspects sont, à leur tour, fondamentaux pour permettre la démocratie. Ces effets positifs ne s'expriment toutefois guère en argent. En revanche, il est certain qu'une protection sociale bien développée ne nuit pas à la compétitivité d'une place économique, contrairement à une affirmation répandue. C'est ce que démontrent notamment les pays scandinaves. Ceux-ci figurent régulièrement en tête des classements internationaux des places économiques les plus fortes, bien qu'ils dépensent beaucoup plus pour la sécurité sociale et les services publics que les États-Unis et – dans une moindre mesure – la Suisse.

La suite de ce chapitre se limitera à résumer les aspects de la réforme quantifiables en francs et en centimes.

4.1 LA COMPOSANTE « ASSURANCE »

De prime abord, les résultats de nos estimations des coûts et du financement des prestations d'assurance du modèle AGR+ surprennent. En effet, malgré l'amélioration des prestations, la réforme n'induit pas, au final, de coûts non couverts. Les cotisations d'assurance actuelles ne changeront guère (elles diminueront même pour les salariés-e-s). Les contributions étatiques augmenteront, certes, mais seulement à hauteur du montant économisé du côté de l'aide sociale grâce à de meilleures prestations d'assurance. Le changement le plus important est le suivant : les cotisations seront prélevées sur toutes les parts de salaire,

comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour l'AVS, l'AI et les APG. En revanche, le pour cent de solidarité actuel de l'assurance-chômage (AC) sera supprimé (augmentation annuelle des recettes 0,79 milliard de francs). Ce système de cotisation plus solidaire permettra de financer intégralement l'amélioration des prestations. La solidarité au sein des assurances sociales s'en trouvera renforcée et les inégalités croissantes dans notre pays seront atténuées.

Le tableau 1 présente un aperçu des incidences financières de la réforme AGR+ (composante « assurance »). Des indications détaillées des estimations se trouvent dans l'édition allemande du livre. Quelques remarques à ce sujet.

Tableau 1 : Incidences financières de l'introduction du modèle AGR+, estimations

Cotisations salarié-e-s	Les cotisations passent de 4,29% (moyenne actuelle) à un taux uniforme de 3,92%. Cette baisse s'explique notamment par le fait que les assurances privées d'indemnités journalières maladie, trop chères, seront remplacées par la nouvelle solution globale AGR+.
Cotisations employeurs	Les cotisations passent de 3,79% (moyenne actuelle) à un taux uniforme de 3,92%. Elles augmentent légèrement parce que les employeurs prennent désormais systématiquement en charge la moitié des cotisations, y compris pour les accidents non professionnels.
Cotisations indépendant-e-s	Les indépendant-e-s sont désormais entièrement couvert-e-s par l'assurance. Ils et elles paient des cotisations de 7,84% du revenu net moyen imposé des trois dernières années. S'y ajoute 1% supplémentaire pour ceux et celles qui ne disposent pas d'une assurance LPP privée. Durant la période transitoire, il est proposé d'augmenter progressivement les cotisations et les prestations qu'elles couvrent.
Recettes supplémentaires grâce aux cotisations sur toutes les parts de salaire	Les cotisations AGR+ sont prélevées sur toutes les parts de salaire, comme c'est déjà le cas aujourd'hui pour l'AI et les APG (et désormais aussi pour toutes les autres composantes comme le chômage, l'accident, la maladie). Il en résulte des recettes supplémentaires d'au moins 1,09 milliard de francs comparé à aujourd'hui. Il faut en déduire les recettes de l'actuel pour cent de solidarité de l'assurance-chômage (0,3 milliard de francs) qui sera logiquement supprimé. Au final, les recettes supplémentaires s'élèvent à 0,79 milliard de francs.
Coûts annuels supplémentaires dus à l'amélioration des prestations	L'amélioration des prestations entraîne des coûts supplémentaires de l'ordre de 1,956 milliard de francs. La majeure partie (85%) est due au versement d'indemnités journalières illimitées dans le temps (par exemple en cas de chômage). En revanche, seront à déduire des économies administratives générées à hauteur de 0,27 milliard de francs. Au total 1,686 milliard de francs.

Contributions générales de l'État	Les contributions actuelles (AI, AC) sont maintenues. Elles sont augmentées du montant correspondant aux économies réalisées sur l'aide sociale grâce à l'amélioration des prestations d'assurance du modèle AGR. En effet, des prestations d'assurance étendues diminuent le nombre de personnes qui doivent recourir à l'aide sociale. Avec l'introduction de AGR+, il n'y aura plus, par exemple, de chômeurs en fin de droits à l'aide sociale. Les économies correspondantes : 0,535 milliard de francs grâce aux indemnités journalières illimitées ; 0,4 milliard de francs grâce aux indemnités journalières obligatoires en cas de maladie, soit au total 0,935 milliard de francs.
Solde	Les coûts annuels supplémentaires de 1,686 milliard de francs sont compensés, d'une part, par des recettes annuelles supplémentaires de 0,79 milliard de francs dues aux cotisations prélevées sur toutes les parts de salaire et, d'autre part, par l'augmentation annuelle des contributions de l'État grâce aux économies réalisées dans l'aide sociale de 0,935 milliard de francs. Il en résulte un solde positif de 0,039 milliard de francs.

Dans le modèle AGR+, les taux de cotisation seront systématiquement identiques pour les salarié-e-s et pour les entreprises. Des calculs spécifiques aux branches basés sur les risques sont supprimés pour l'assurance-accidents.

Les cotisations AGR+ sont prélevées sur toutes les parts de salaire. C'est déjà le cas aujourd'hui pour l'AI et l'APG, mais pas pour l'accident, le chômage et les indemnités journalières de maladie. L'extension de l'obligation de cotiser sur toutes les parts de salaire renforce considérablement le principe de financement solidaire.

Désormais, les travailleuses et travailleurs indépendants cotisent également à l'AGR+ en fonction des prestations qu'ils et elles recevront à l'avenir. Le montant des cotisations est calculé sur la base de la moyenne des revenus imposés des trois dernières années. La période de calcul de plusieurs années permet de lisser les fluctuations de revenus, souvent importantes. Dans les comptes globaux de l'AGR+, les recettes supplémentaires et les coûts supplémentaires se compensent.

Les prestations du 2e pilier (prévoyance professionnelle, LPP) en cas d'invalidité sont maintenues. Comme ces prestations sont aujourd'hui fournies par des centaines d'institutions de prévoyance LPP, leur intégration dans AGR+ serait administrativement très laborieuse. La rente

totale en cas d'invalidité continuera donc à se composer de prestations LPP et de rentes AGR+.

Toutefois, pour les indépendant-e-s sans assurance LPP privée, une composante supplémentaire obligatoire en cas d'invalidité est désormais nécessaire, à hauteur de 1% du revenu.

Les indemnités journalières en cas de maladie, désormais obligatoires, sont financées par des cotisations. Pour la majorité des assuré-e-s, cette disposition n'entraîne pas de charge supplémentaire car, aujourd'hui déjà, la plupart des salarié-e-s sont assurés contre la perte de gain en cas de maladie, ceci dans le cadre d'assurances privées. Aujourd'hui, ces prestations sont financées par les cotisations des salarié-e-s et des entreprises. Elles seront nouvellement remplacées par des cotisations AGR+. Ce principe vaut également pour les travailleuses et travailleurs indépendants qui disposent déjà d'une assurance privée d'indemnités journalières en cas de maladie.

L'État contribue aujourd'hui déjà au financement des assurances sociales (sans parler des mesures spéciales Covid-19). En 2019, ces contributions s'élevaient à 0,697 milliard de francs en faveur de l'assurance-chômage et à 3,619 milliards de francs en faveur de l'AI. Ces subventions doivent être maintenues. Elles doivent être augmentées du

montant correspondant aux économies réalisées du côté de l'aide sociale actuelle.

Des crises sociales et économiques de grande ampleur, telle que la pandémie du coronavirus, nécessiteront, à l'avenir également, que l'État soutienne le système de protection sociale par un engagement financier exceptionnel, comme cela a été le cas en 2020 et 2021. Mais comme l'AGR+ comble d'importantes lacunes (p. ex. en incluant les indépendant-e-s), le coût de ces programmes spéciaux sera moins élevé.

4.2. LA COMPOSANTE « PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES »

Dans ce sous-chapitre⁴⁵ seront présentées les questions des coûts et du financement de la composante « prestations sous condition de ressources » du modèle AGR+. Une fois encore, nous renvoyons à l'édition allemande du livre pour des explications détaillées.

Pour rappel, les prestations sous condition de ressources du modèle AGR+ se réfèrent, dans leur montant et leurs caractéristiques, aux prestations complémentaires (PC) existantes. Aujourd'hui, seules les personnes qui perçoivent une rente d'invalidité ou de vieillesse ont droit aux PC. Le modèle AGR+ dépasse cette limitation : les prestations sous condition de ressources seront accessibles dans toutes les situations où le revenu d'un ménage est inférieur aux besoins reconnus pour assurer un niveau de vie digne. Elles remplaceront donc également les prestations de l'aide sociale actuelle.

Les prestations sous condition de ressources du modèle AGR+ se situeront à un niveau sensiblement plus élevé que les barèmes actuels de l'aide sociale en ce qui concerne les besoins de base. De même, les barèmes pour

la prise en compte du logement et des soins médicaux de base seront augmentés, car ils correspondront aux seuils des actuelles PC. Ainsi, les prestations du modèle AGR+ seront nettement améliorées. Nous évaluons les coûts annuels supplémentaires y afférents à 1,35 milliard de francs.

De plus, selon nos calculs, le cercle des bénéficiaires fera plus que doubler relativement à l'aide sociale actuelle. Deux dispositions permettent cette extension.

Premièrement, comme les barèmes seront nettement plus élevés que ceux de l'aide sociale, le nombre de personnes qui y aura droit augmentera. Un exemple fictif : si le droit à l'aide sociale naît lorsque le revenu pris en compte est inférieur au seuil de 2500 francs, alors que ce seuil sera de 3500 francs dans le modèle AGR+, le nombre de personnes ayant droit à une prestation augmentera logiquement avec un seuil plus élevé. Des coûts supplémentaires estimés à 0,77 milliard de francs par an en résulteront.

Deuxièmement, le cercle des bénéficiaires s'élargira en raison d'une prise en compte différente de la fortune. Dans le modèle AGR+, la limite de la fortune pour accéder aux prestations sera nettement plus élevée : aujourd'hui, seules les personnes dont la fortune est inférieure à 4'000 francs (8'000 francs pour un couple) ont accès à l'aide sociale. Or, dans le modèle AGR+, le droit aux prestations est ouvert - comme pour les PC - avec une fortune jusqu'à 100'000 francs pour un ménage d'une personne (rappelons toutefois que 1/15e de la part de la fortune dépassant la franchise de 30'000 francs (50'000 francs pour un couple), est pris en compte comme revenu). Cette deuxième extension du cercle des bénéficiaires entraîne des dépenses supplémentaires annuelles estimées à 0,76 milliard de francs.

Ce n'est pas tout. Nous pensons que la part des personnes qui feront valoir leur droit aux prestations sous condition de ressources augmentera. Aujourd'hui, le taux de

45 Nos chaleureux remerciements vont à Robert Fluder pour son soutien infaillible lors des calculs présentés dans ce sous-chapitre.

perception de l'aide sociale est d'environ 68,5% (moyenne des résultats de deux études : Hümbelin 2016 et Fluder et al. 2020). Différentes raisons nous amènent à supposer que ce taux passera à 84%. Des coûts supplémentaires de l'ordre de 0,86 milliard de francs par an en résulteront.

Nous l'avons dit : ces différentes mesures protégeront un plus grand nombre de personnes de la pauvreté. Cette amélioration sera particulièrement bienvenue pour les familles, qu'elles soient conduites par des mères cheffes de famille (aujourd'hui la quasi-totalité des « familles monoparentales » soutenues par l'aide sociale) ou par deux parents. Aujourd'hui en effet, un trop grand nombre d'enfants sont touchés par la pauvreté.

S'ajoutent encore les coûts engendrés par la réalisation de ce que nous appelons la formule « Opting out », c'est-à-dire la possibilité de renoncer à une activité professionnelle et de percevoir, à la place, des prestations sous condition de ressources, ce qui sera possible pour autant que, bien sûr, les conditions de fortune décrites ci-dessus soient remplies. Nous estimons qu'il en résultera un coût annuel d'un milliard de francs.

De l'autre côté, le modèle permettra de réaliser des économies. Ainsi, de nombreux cantons connaissent déjà des dispositifs de prestations sous condition de ressources (p. ex. prestations complémentaires cantonales pour les familles, avances sur pensions alimentaires, etc.). Ces prestations deviendront caduques grâce à une AGR+ nationale. Nous estimons les économies à 0,54 milliard de francs par an. De même, les Prestations transitoires pour chômeurs et chômeuses âgé-e-s, basées sur les PC, nouvellement introduites sur le plan suisse, pourront être supprimées car elles seront intégrées dans les prestations sous condition de ressources AGR+. L'économie sera de 0,2 milliard de francs par an.

Ajoutons cette considération. Les coûts listés dans ce sous-chapitre surviennent si et seulement si la composante

« prestations sous condition de ressources » du modèle est réalisée en tant que réforme sectorielle, c'est-à-dire sans l'introduction simultanée de sa composante « assurance ». Or, une introduction simultanée, c'est-à-dire la réalisation du paquet complet de la réforme, aurait un impact décisif sur l'ampleur des prestations sous condition de ressources. Nous l'avons écrit plus haut : plus les prestations d'assurance sont étendues, plus les prestations sous condition de ressources encore nécessaires seront modestes. Et tant que les lacunes dans la composante assurance persistent – absence d'indemnités journalières en cas de maladie, durée limitée des indemnités de chômage, absence de protection des indépendant-e-s – les personnes non protégées seront contraintes à solliciter des prestations sous conditions de ressources. Aujourd'hui, ces personnes doivent frapper à la porte des services d'aide sociale.

La somme des prestations sous condition de ressources qui deviendraient caduques en cas d'amélioration simultanée des prestations d'assurance s'élève, selon notre estimation, à environ 2,135 milliards de francs par an. Sur ce montant, 1,135 milliard de francs serait de toutes manières nécessaires pour assurer les prestations sous conditions de ressources maintenues au niveau actuel de l'aide sociale. Nous évaluons donc à 1 milliard de francs l'économie dans la composante « prestations sous condition de ressources » en cas d'introduction simultanée de la composante « assurance ».

Le tableau 2 donne une synthèse des montants.

Tableau 2 : Estimation des coûts supplémentaires annuels de la composante « prestations sous condition de ressources »

Coûts supplémentaires relatifs aux prestations d'aide sociale actuelles	Montant annuel, en milliards de francs
Augmentation du barème des prestations	1,35
Extension du cercle des bénéficiaires (en raison du barème des prestations augmenté)	0,77
Extension du cercle des bénéficiaires (en raison d'une franchise plus élevée sur la fortune)	0,76
Augmentation du taux de perception (diminution du non-recours)	0,83
Introduction « Opting out »	1,00
Sous-total	4,71
Déductions	
Suppression des prestations sous condition de ressources cantonales car remplacées par celles du modèle AGR+	- 0,54
Suppression des Prestations transitoires pour chômeurs et chômeuses âgé-e-s (dispositif fédéral) car remplacées par celles du modèle AGR+	- 0,20
Total des coûts supplémentaires sans introduction simultanée de la composante « assurance »	3,97
Déduction : prestations qui deviennent caduques en cas d'introduction simultanée de la composante « assurance »)	- 1,0
Total des coûts supplémentaires avec introduction simultanée de la composante « assurance »	2,97

LE FINANCEMENT DE LA COMPOSANTE « PRESTATIONS SOUS CONDITION DE RESSOURCES »

Aujourd'hui, les prestations sous condition de ressources sont financées par les ressources générales de l'État et ce principe doit être maintenu dans la réforme. Nous proposons que les coûts supplémentaires soient pris en charge par la Confédération, car les cantons présentent de grandes différences en termes de capacité financière. C'est encore plus vrai pour les communes, sur lesquelles certains cantons répercutent aujourd'hui une partie, plus

ou moins conséquente, du financement des prestations sous condition de ressources. Si nous proposons que la Confédération assume le financement des prestations améliorées, l'on évitera que les inégalités ne se creusent et ne doivent ensuite être compensées par des adaptations compliquées de la péréquation financière. En outre, il est plus facile pour la Confédération que pour les cantons et les communes de se procurer les moyens financiers nécessaires. Il suffirait pour cela de renoncer aux cadeaux fiscaux en cours pour les entreprises et les particuliers économiquement aisés. ★

