

► Le monde politique devrait revoir la gestion de l'AVS pour venir en aide aux personnes à faible revenu

Les prestations sociales sont-elles efficaces?

Dans l'immense système de redistribution du capital par des transferts publics et privés, les prestations complémentaires de l'AVS permettent d'atténuer la pauvreté en Suisse. Les grands bénéficiaires en sont les retraités, les personnes divorcées avec enfants et les chômeurs. Par ailleurs, un autre constat particulièrement intéressant a été mis en évidence par une étude de l'OFAS: les prestations liées aux besoins particuliers sont plus efficaces que l'AVS ou les assurances sociales qui fonctionnent généralement selon le principe de «l'arrosoir». Il est donc politiquement irresponsable de refuser une remise en question de l'AVS juste pour éviter que celle-ci ne devienne une aide aux pauvres. Dans la pratique, cette obstination, représentée par le directeur de l'OFAS, entraîne de fait le financement des besoins réels des classes inférieures par les prestations complémentaires.

Laurent Delacroix*

Chaque année, «l'Etat-providence» transfère un pourcentage croissant du PIB pour des prestations sociales (en 2000: 18,7 milliards, voir le graphique ci-contre) et pourtant, on ne cesse de parler d'une certaine pauvreté qui semble s'installer dans le pays. Ce phénomène fait l'objet d'une recherche scientifique. Ces dernières années, deux importantes études ont été menées afin de mieux en cerner les causes, mais ces deux travaux n'ont abordé ni les questions liées à l'efficacité des prestations sociales ni leurs effets. C'est la raison pour laquelle l'Office fédéral de la statistique (OFS) a chargé l'EPFZ de combler cette lacune et d'étudier avec quelle efficacité ces prestations contribuent à réduire la pauvreté et quels effets de redistribution les prestations sociales génèrent (Etude: Efficacité et effets de redistribution des prestations sociales publiques). Dans un premier temps, il sera ci-après question d'abord de l'efficacité, puis des effets de la redistribution.

Pour pouvoir chiffrer l'efficacité des prestations sociales, il faut commencer par définir la notion

de pauvreté. Dans cette optique, le seuil inférieur est calculé sur la base des données indicatives qui servent à l'évaluation de l'aide sociale et le seuil supérieur est ensuite fixé en fonction du droit aux prestations complémentaires de l'AVS/AI (voir tableau 1). En outre, il faut savoir de quels transferts et prestations il s'agit afin de cibler l'importance des différents instruments de transfert (voir tableau 2).

Les prestations complémentaires de l'AVS sont d'une grande efficacité, car elles permettent de réduire considérablement le taux de pauvreté et notamment le degré de celle-ci pour les ménages des personnes retraitées. Les transferts publics font baisser le taux de pauvreté de 60% pour le seuil inférieur et d'environ 25% pour le seuil supérieur (voir tableau 3). Ce sont les prestations complémentaires de l'AVS, dont le volume entre 1980 et 2001 a augmenté de 320% (voir tableau 4), qui contribuent le plus à atténuer les effets de la pauvreté. Sans ces prestations complémentaires de l'AVS, le taux de pauvreté serait de 7,4% au lieu de 3,6% et respectivement, de 12% au lieu de 9,6%. Par conséquent, les autres prestations ne contribuent que peu à réduire la pauvreté.

Les prestations sociales de l'Etat ne parviennent que faiblement à réduire la précarité financière au sein de la population active. Cependant, certaines catégories sociales en profitent quand même: les personnes divorcées en général et les mères seules avec enfants en particulier, ainsi que les chômeurs. Pour ces groupes, les prestations sociales permettent de réduire sensiblement la pauvreté qui serait sinon supérieure à la moyenne sans cette aide.

Selon l'étude, l'efficacité des prestations destinées à réduire la pauvreté varie considérablement entre les régions. Ainsi, la pauvreté est supérieure à la moyenne dans l'arc lémanique et au Tessin, alors qu'elle est inférieure à Zurich, à Bâle et en Suisse orientale. Mais, d'une manière générale, l'étude relève également que les grands centres urbains tels que Zurich, Genève et Lausanne parviennent à ré-

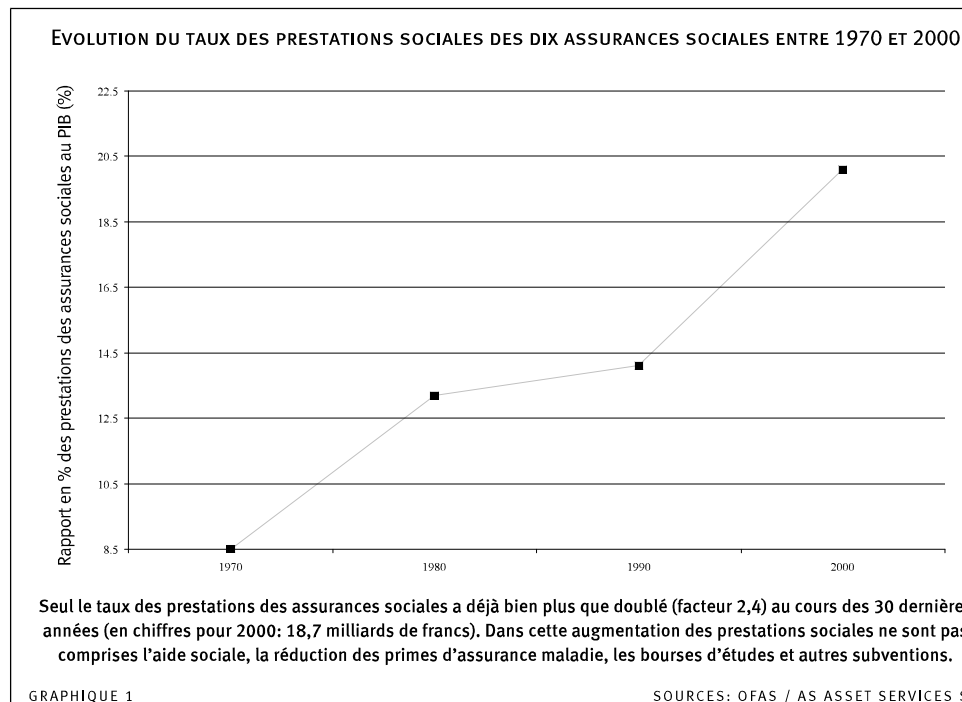
duire assez fortement leur pauvreté. Ce constat va de pair avec les résultats concernant les ménages de retraités. Cette efficacité supérieure est en effet due à une politique sociale mieux axée dans les grandes villes sur la population âgée, à une conscience des problèmes sociaux plus aiguë et, en conséquence, à une professionnalisation et institutionnalisation plus poussées de l'aide. Mais cet engagement a un prix. On notera que cette étude a été menée en 1992, époque à laquelle des coûts élevés pesaient déjà sur ces grands centres. Avec le recul, on remarquera par ailleurs que, depuis lors, ces coûts nets des prestations sociales ont doublé jusqu'en 1997 dans les grandes agglomérations suisses et que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a également augmenté.

Pour juger de l'effet de répartition des divers types de prestations sociales, l'étude se base sur la différence entre les contributions versées et les contributions perçues pour chaque tranche de revenu.

Les effets diffèrent considérablement selon les branches et les types d'assurances. Les prestations sociales exercent un effet particulièrement favorable pour les personnes seules ayant charge d'enfants, ainsi que pour les personnes vivant seules. En revanche, la charge du financement des prestations pèse lourdement non seulement sur les ménages de deux personnes sans enfant, mais aussi sur les ménages avec plusieurs enfants qui se retrouvent déjà parmi les groupes de population où la pauvreté est supérieure à la moyenne.

Les prestations complémentaires de l'AVS et les réductions de primes de l'assurance maladie ont un effet de redistribution particulièrement élevé.

Les transferts liés aux besoins (voir tableau 5) déploient nettement plus d'effets de redistribution que les assurances sociales. L'aide ponctuelle est donc largement plus efficace que la manne sociale. En ce qui concerne les prestations complémentaires de l'AVS, près de deux tiers de celles-ci concernent les classes de revenus inférieurs alors que leur financement



provient des groupes de revenus supérieurs et par le biais de l'impôt direct. En revanche, les autres assurances sociales telles que l'AVS ou l'assurance chômage, qui ne sont pas liées au besoin, sont jugées par l'étude comme moyennement efficaces pour la redistribution. Ce constat devrait faire réfléchir tous les partis politiques qui prétendent s'engager pour les plus défavorisés, et les inviter à faire fi de tout dogmatisme dans leurs raisonnements. Cette vision limitée se retrouve par ailleurs dans la manière d'agir du directeur en place de l'OFAS qui s'obstine à ne pas entrer en matière au sujet d'un éventuel arrêt du versement des prestations de l'AVS aux couches sociales riches, car il ne veut pas que celles-ci soient perçues comme une aide aux pauvres. En réalité, cette obstination induit le fait que les besoins réels des classes inférieures sont financés par les prestations complémentaires.

L'étude conclut que l'assurance chômage devrait davantage cibler ses prestations en faveur des couches sociales qui en ont le plus de besoin. En ce qui con-

cerne les bourses d'études, l'effet est faible. La cause n'est pas évidente à expliciter, l'analyse se bornant à relever que les formations supérieures sont difficilement accessibles aux groupes de niveau d'éducation et de revenu bas. Ainsi, l'impact de redistribution ne peut être en conséquence que faible. Par contre, sur le plan social, on est en droit de se demander si l'accès aux études supérieures est avant tout une question d'argent. La réponse d'un point de vue psychopédagogique pourrait à aussi relever d'une attitude faite de préjugés à l'égard des études.

Bien que l'AVS et le deuxième pilier fassent partie des assurances sociales, la LPP est différemment conçue. Sur ce point, l'étude prête le flanc à la critique, car elle considère la prévoyance professionnelle comme un système sans composante de solidarité, ce qui est erroné. En effet, le fait de conclure que la LPP n'est pas solidaire est un peu audacieux. Cette solidarité existe bel et bien entre les actifs et les retraités, entre les travailleurs jeunes et âgés et entre les employés et les employeurs, car ces derniers co-

financent d'une manière importante la prévoyance professionnelle non obligatoire.

Toujours par rapport à la LPP, l'étude de l'EPFZ suggère de la transformer en une sorte d'«AVS bis» et fait état des frais considérables au niveau des prestations sociales complémentaires qui seraient engendrés par les lacunes actuelles de la LPP. Il y a toutefois deux omissions importantes dans ce raisonnement. Premièrement, modifier la LPP en une «AVS bis» viderait la prévoyance professionnelle totalement de son sens. Deuxièmement, remarque peut-être plus pertinente, la LPP a déjà de la peine à faire face à ses propres engagements et les perspectives futures ne sont guère réjouissantes: le capital vieillesse de la LPP va peu à peu se réduire avec l'abaissement du taux d'intérêt minimal de 4% à 3,25% et, à l'avenir, il est probable qu'une autre réduction se profile, car, l'espérance de vie augmentant, une adaptation vers le bas du taux de conversion pourrait être inéluctable.

* AS Asset Services SA, Auvier; www.asset-services.ch.

LES SEUILS DE LA PAUVRETÉ

	Par mois	Par an
Seuil inférieur		
POUR UN MÉNAGE D'UNE PERSONNE APRÈS DÉDUCTION DE L'ASSURANCE MALADIE, DES IMPÔTS ET DES INTÉRÊTS	1800	21.600
Seuil supérieur		
EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT AUX PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES À L'AVS/AI	2100	25.200
Pour les ménages de plusieurs personnes, le seuil est adapté.		

TABEAU 1 SOURCES: OFS / AS ASSET SERVICES SA

UNE EFFICACITÉ IMPORTANTE POUR LES RETRAITÉS

	Taux de pauvreté	
	Seuil inférieur	Seuil supérieur
AVANT LES TRANSFERTS	8,7	13,0
APRÈS LES TRANSFERTS	3,6	9,6
EFFICACITÉ DES TRANSFERTS (RÉDUCTION EN % DU TAUX DE PAUVRETÉ)	60%	25%
SANS LES TRANSFERTS DES PRESTATIONS COMPLÉM. AVS/AI	7,4	12,0
SANS LES TRANSFERTS DES PRIMES D'ASSURANCE MALADIE	4,3	10,5
SANS LES TRANSFERTS D'AUTRES PRESTATIONS	3,6	9,6

Sans les transferts des prestations complémentaires, le taux de pauvreté est respectivement de 7,4 et 12,0. Elles contribuent donc d'une manière importante à la réduction du taux de pauvreté.

TABEAU 3 SOURCES: OFS / AS ASSET SERVICES SA

ÉVOLUTION DES PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES DE L'AVS SANS L'AI

	1980	1990	2000	Augmentation entre 1980 et 2000
DÉPENSES EN MIO FRANCS PAR AN	343	1124	1441	320 %

Seules les dépenses pour les prestations complémentaires ont augmenté de 320% en 20 ans. L'étude arrive évidemment à la conclusion que cette prestation contribue d'une manière importante à la réduction du taux de pauvreté.

TABEAU 4 SOURCES: OFS / AS ASSET SERVICES SA

15 INSTRUMENTS POUR REDISTRIBUER LE CAPITAL (NON EXHAUSTIF)

Prestations des assurances sociales	
- ASSURANCE VIEILLESSE ET SURVIVANTS	AVS
- ASSURANCE INVALIDITÉ	AI
- PRÉVOYANCE PROFESSIONNELLE	LPP
- ASSURANCE MALADIE	AM
- ASSURANCE ACCIDENT OBLIGATOIRE	AA
- ASSURANCE CHÔMAGE	AC
- ALLOCATIONS POUR PERTE DE GAIN	APG
- ALLOCATIONS FAMILIALES	AF
Transferts sociaux liés au besoin	
- PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES AVS	
- PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES AI	
- PRESTATIONS DE L'AIDE SOCIALE	
- RÉDUCTION DES PRIMES D'ASSURANCE MALADIE	
- BOURSE D'ÉTUDE	
- AIDE AUX CHÔMEURS	
- SUBVENTIONS POUR LE LOYER	
Les transferts sont accordés en cas de nécessité et uniquement si le besoin ne peut pas être couvert par d'autres sources telles que les assurances sociales.	

TABEAU 2 SOURCES: OFS / AS ASSET SERVICES SA

EFFETS DE REDISTRIBUTION DES DIFFÉRENTES PRESTATIONS

Prestations	Effets de redistribution en %
Assurances sociales	
- AVS	31
- AC (ASS. CHÔMAGE)	21
Prestations liées au besoin	
- COMPLÉMENTAIRES AVS / AI	63
- RÉDUCTIONS DE PRIMES D'ASSURANCE MALADIE	60
- AIDE SOCIALE	40
- BOURSES D'ÉTUDE	23

Les pourcentages indiquent la part des contributions qui est redistribuée entre les tranches de revenu. Les prestations complémentaires à l'AVS/AI et les réductions de primes d'assurance maladie ont un effet de redistribution particulièrement fort.

TABEAU 5 SOURCES: OFS / AS ASSET SERVICES SA