

Assemblée de printemps d l'Initiative des villes: politique sociale

Crise économique et politique sociale: anticiper au lieu d'attendre – investir au lieu d'économiser

Tenir compte de la réalité du marché du travail: adapter la politique sociale

Kurt Weigelt, directeur de la Chambre du commerce et de l'industrie de St-Gall-Appenzell

Mesdames, Messieurs,

La sécurité routière nous tous tient à coeur. Porter la ceinture de sécurité est une obligation qui va de soi, les systèmes antiblocage et les airbags font partie des attributs standards sur les nouveaux véhicules. Ces éléments augmentent la probabilité de survie du conducteur en cas d'accident sévère. Bien, mais cela a un prix: les conducteurs modifient leur façon de conduire. Le gain additionnel en sécurité est compensé par une propension accrue à prendre des risques. Le fait de savoir qu'on est paré en cas d'accident entraîne un comportement inconsidéré. Ce phénomène – que l'on peut définir comme le dilemme de la ceinture de sécurité – nous est encore confirmé avec une netteté toute brutale par la crise financière que nous traversons actuellement. Les garanties implicites de l'Etat accordées aux grandes banques dites indispensables au système ont conduit à des endettements excessifs qui sont la cause du repli conjoncturel d'aujourd'hui.

Mais voilà, il n'est pas tout simple pour une société qui évite les risques de se défaire de l'illusion que le risque n'existe pas. Ce qui nous importe le plus, c'est la sécurité et la garantie des droits acquis. Sous la pression d'un effondrement imminent du système financier international, on a étatisé des risques privés. Mais pouvons-nous vraiment escompter avec une capacité d'endettement illimitée des pays? Ne jouons-nous pas plutôt avec le feu et ne risquons-nous pas l'effondrement des Etats occidentaux dépassés par leur rôle d'ancre de sauvetage?

Et qu'en est-il de la pérennité des systèmes d'engagements collectifs socio-politiques de la Suisse, censés nous protéger contre les risques de la vie tels que la vieillesse, l'invalidité, la maladie et l'accident?

Mesdames et Messieurs, Je vous remercie de m'avoir invité à votre assemblée et de me donner ainsi la possibilité de vous exposer mon avis sur ces questions. Permettez-moi, en guise d'introduction, d'évoquer deux mythes de politique économique.

Transparent 1 - Mythes

De Kennedy on a appris que les mythes sont bien plus dangereux pour la vérité que les mensonges. Les mythes ont un impact persuasif, éveillent des espoirs et marquent la conscience collective. C'est pareil en politique sociale:

Transparent 2 - La Suisse est exsangue

Dans le cadre notamment des discussions sur les impôts, on invoque toujours le fait qu'à force d'économies l'Etat devient exsangue. On entend généralement par économie le fait de renoncer à consommer. Une économie désigne la part d'un revenu qui n'est pas dépensée à des fins de consommation. Nous économisons lorsque nous dépensons moins que ce que nous gagnons. Il ne saurait être question de cela pour les budgets publics. Au cours des deux dernières décennies, la Confédération, les cantons et les communes ont dans l'ensemble dépensé immensément plus qu'ils n'ont encaissé. Les baisses d'impôt décidées récemment n'étaient d'ailleurs pas non plus le résultat d'une utilisation économe de l'argent du contribuable, mais bien plus le résultat de recettes fiscales débordantes liées à une économie encore croissante il y a peu.

Transparent 3 - L'Etat social, victime de l'économie

Si on considère cette explosion des dépenses selon les fonctions, on voit alors clairement qu'elle est due principalement à trois domaines: les oeuvres sociales, la formation et la santé. Balayés sont ainsi non seulement le mythe de l'Etat financièrement exsangue mais aussi le reproche selon lequel l'Etat social est victime d'une économie dérégulée.

Peut-être va-t-on maintenant me rétorquer que les problématiques de politique sociale n'intéressent pas le budget public car il est faux de concevoir l'Etat social dans une optique purement économique. Je souhaite cependant, dans un deuxième temps, mesurer l'Etat social à l'aune de ses propres exigences. Aide-il des personnes en situation précaire à s'intégrer dans la société? Permet-il la solidarité et impose-t-il la justice? Pour ma part, j'en doute.

Commençons par la question de la solidarité.

Transparent 4 - Enfants cartes de crédit

L'endettement des collectivités publiques a plus que doublé depuis le début des années 90. Certes, les dernières années ont apporté une certaine détente grâce à une dynamique économique extraordinaire et des recettes fiscales en conséquence. Seulement, cette accalmie positive est terminée et va se muer en son contraire brutal au vu du chômage en perspective. A ce jour, nous devons admettre que la Confédération, les cantons et les communes présenteront l'année prochaine un déficit de 9 milliards de francs suisses.

Transparent 5 - Consommer - investir

Il en va de même pour le rapport entre consommation étatique et investissements étatiques. Alors que la consommation à court terme comme conséquence de l'explosion des dépenses dans le domaine des institutions sociales augmente constamment, les investissements stagnent. Mis à part quelques grands projets dans le domaine des transports publics, notre infrastructure se situe au niveau de planification des années 60 et va progressivement passer d'un atout à un handicap de promotion économique.

La politique sociale actuelle résout les problèmes du présent sur le dos de l'avenir. Et c'est logique dans la mesure où l'avenir n'a pas le droit de vote. Reste à savoir si le présent atteint au moins les buts visés et en particulier améliore les chances des plus faibles socialement. A cette question également il y a des réponses claires, malheureusement toutes négatives.

Transparent 6 - Les personnes peu qualifiées

Si on soumet la part des actifs à une analyse détaillée, on constate que depuis 1995 ce sont en particulier les personnes peu qualifiées qui sont exclues du marché du travail. Notre politique sociale n'a visiblement pas réussi à améliorer les chances des personnes peu qualifiées. Au contraire. Si au début des années 90 encore, une personne peu qualifiée sur 44 était au chômage, ce taux n'est déjà plus que de une personnes sur 15 aujourd'hui.

Transparent 7 - Jeunes adultes

La situation est comparable lorsqu'on analyse les taux de chômage en fonction de l'âge. Les jeunes adultes entre 20 et 24 ans sont particulièrement menacés. L'entrée des jeunes gens sur le marché du travail s'avère extrêmement difficile dans les conditions actuelles. Nous ne parvenons visiblement pas à créer un environnement qui leur offre des chances de départ optimales pour une vie auto-déterminée et auto-financée.

En résumé, on peut retenir que la politique sociale, malgré tous les efforts entrepris, l'engagement ininterrompu d'innombrables acteurs dans et hors de l'administration et l'investissement de moyens financiers considérables, n'est pas en mesure de remplir ses propres exigences. Dans l'optique d'une responsabilité véritablement sociale, on ne saurait plus admettre le report des conséquences financières sur les générations futures ni l'exclusion du marché du travail des personnes peu qualifiées et des jeunes adultes.

Mesdames et Messieurs, il est urgent d'agir! Et, à ce titre, il ne peut être question, comme prévu, de cautionner financièrement cette évolution négative par de nouvelles taxes et impôts. Nous devons bien plutôt viser des réformes fondamentales non pas qui combattent les symptômes mais qui parent aux lacunes du système. Ces défauts constituent dans leur ensemble les cas auxquels l'Etat social s'est lui-même achoppé. L'étape suivante consiste désormais à expliquer ces cas de l'Etat social et à en déduire les mesures de réforme nécessaires.

Transparent 8 - Les cas de l'Etat social

Les principaux défauts de la politique sociale se situent à trois niveaux.

Nous devons nous préoccuper, comme dans l'économie financière, des fausses incitations liées aux systèmes - le fameux aléa moral ou "moral hazard". Il s'agit ensuite de voir les réglementations étatiques et privées qui excluent les personnes peu qualifiées du marché du travail. Troisièmement, nous devons nous confronter aux questions de l'organisation du système dans son ensemble.

Commençons par l'organisation:

Transparent 9 - Les cas de la complexité

En Suisse, nous avons trois systèmes d'indemnité pour pertes de gain, avec compétences différentes et concepts de financement différents. Je ne veux pas ici m'arrêter davantage sur les conséquences de ces terrains d'action multicouches, mais je relèverai seulement à quel point cette complexité constitue un élément décisif de résistance à toute réforme du système.

L'objectif fondamental des institutions sociales est de protéger les citoyennes et les citoyens contre les risques liés à la vie. Il est toutefois dans la nature de tels systèmes de ne pas seulement aider les personnes qui sont en situation de détresse, mais de réduire aussi tout intérêt pour le quidam à assumer son existence par ses propres moyens. L'effet des fausses incitations mises en place au niveau étatique est à ce titre en relation directe avec la conception financière de chacune des prestations d'indemnité pour pertes de gains. Prescrire en Suisse un minimum vital social s'avère dans ce cadre particulièrement fatal.

Transparent 10 - Les cas de l'aléa moral

La Constitution fédérale garantit à l'article 12 un droit à recevoir de l'aide en cas de détresse. Une compréhension saine de l'être humain nous dit qu'il s'agit ainsi garantir à toute personne des besoins élémentaires comme se nourrir, se vêtir et se loger. La politique sociale appliquée voit cela tout autrement. Le droit fondamental de recevoir de l'aide en cas de détresse est aujourd'hui interprété par les organes d'exécution de l'Etat social comme étant le droit à un minimum vital social qui garantit non seulement l'existence physique mais également la participation à la vie sociale et culturelle.

Transparent 11 - Revenus comparés

Ceci a pour conséquence qu'une famille de 4 personnes qui vit de l'aide sociale peut compter sur un revenu exonéré d'impôt de près de 60'000 francs par an.

L'indemnité pour perte de gain fournie par l'aide sociale à une famille de 4 personnes se situe ainsi dans le haut de la moyenne des salaires en Suisse après impôt. Le problème principal de la politique sociale actuelle réside dans le fait qu'elle génère elle-même une part importante de l'inactivité lucrative dont elle souhaite soulager les conséquences. Travailler ne vaut pas la peine si les prestations de l'aide sociale, de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité peuvent être identiques voire dépasser les revenus que l'on peut attendre d'une activité lucrative.

Transparent 12 - Les cas de la régulation

Les jeunes adultes et les personnes peu qualifiées ont de la peine à intégrer le premier marché du travail non seulement à cause des systèmes d'indemnité de pertes de gains étatiques mais aussi à

cause d'accords privés. Certes, la loi fédérale sur le contrat de travail intégrée au Code des obligations suisse passe pour libéral et flexible en comparaison internationale. Dans la pratique toutefois, la liberté contractuelle entre employés et employeurs est restreinte par d'autres prescriptions et par des conventions collectives de travail qui, au sens d'un cartel du marché du travail, imposent des conditions d'engagement identiques à toutes les entreprises d'une branche. Les salaires minimaux fixés contractuellement en font partie. L'impact de ces salaires minimaux sur le marché du travail dépend essentiellement de leur hauteur. Des salaires minimaux correspondant au minimum vital physique ont d'autres conséquences sur l'emploi que des salaires minimaux pour collaborateurs qualifiés qui avoisinent les 5000 francs, comme le prescrit par exemple la convention collective de travail dans le domaine de la construction si on tient compte du 13e salaire. Du point de vue de l'employeur, dont les coûts du travail sont grevés par d'autres frais salariaux étatiques, cela signifie que seuls sont engagés des collaborateurs qui peuvent apporter une plus-value équivalant à quelque 80'000 francs. Une exigence que les personnes peu qualifiées ne satisfont que rarement et qui tendanciellement les exclut du marché du travail.

En résumé, on peut constater que l'une des causes essentielles d'un taux d'inactifs de plus de 13% et de l'endettement en conséquence des budgets publics et des institutions sociales réside dans des systèmes d'incitation mal conçus. La politique sociale suisse doit donc travailler en premier lieu non pas à étendre encore les prestations sociales de l'Etat mais à réduire le risque et la durée de l'inactivité lucrative. Il s'agit de concevoir les systèmes d'incitation de sorte que travailler est aussi intéressant que percevoir une indemnité étatique pour pertes de gain.

A ce titre et selon notre analyse des cas de l'Etat social, il est trois mesures prioritaires:

Transparent 13 - Trois mesures

Premièrement: Le droit à une indemnité pour perte de gain au sens du minimum vital social et culturel doit être remplacé par un concept à 3 piliers qui accorde une importance significativement plus grande à la responsabilité individuelle.

Deuxièmement: La complexité inhérente aux institutions de politique sociale doit être réduite via un portail commun pour l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité et l'aide sociale.

Troisièmement: L'engagement de personnes peu qualifiées et de jeunes adultes dans des programmes de l'aide sociale ne doit pas buter sur des prescriptions de salaire minimum.

Transparent 14 - Mesure 1

Le concept à 3 piliers que nous proposons s'inspire de la prévoyance vieillesse en Suisse et mise également sur une combinaison du minimum vital garanti par l'Etat, de la prestation en travail individuelle et de la prévoyance privée ainsi que sur un revenu par ménage comme base de calcul des rentes.

Transparent 15 - Concept à 3 piliers

Dans notre concept à 3 piliers, c'est également le 1^{er} pilier qui, en tant que rente de base, a la fonction de garantir le minimum vital physique. En revanche, la vie sociale et culturelle est garantie par la prestation en travail de l'intéressé et ainsi sur sa responsabilité individuelle. Ce 2^{ème} pilier permet au bénéficiaire d'une rente de base de gagner un revenu sans qu'il perde pour autant le droit à la rente de base.

La hauteur et la conception des versements d'aide sont uniformisées au niveau des trois institutions sociales. Là également, il semble judicieux de se conformer à la systématique de l'AVS avec le 1^{er} pilier comme minimum vital et d'aligner la rente de base socio-politique sur la rente complète minimale AVS.

Transparent 16 - Exemple (uniquement pilier 30'000)

Il en résulte pour une famille de 4 personnes un droit à une rente de base annuelle de quelque 30'000 francs.

D'autres prestations comme des versements pour le loyer ou des besoins particuliers ne sont pas garanties. Le concept à 3 piliers donne toutefois au bénéficiaire d'une rente de base la possibilité de gagner lui-même la différence qui couvre le minimum vital social et culturel sans pour autant perdre son droit fondamental à la rente de base. Pour éviter les cas de l'Etat social, le revenu complémentaire est toutefois soumis à l'impôt. Ceci correspond quasi au prix que paie le bénéficiaire de la rente de base pour le soutien étatique qu'il reçoit.

Transparent 16 - Exemple (pilier 30'000, ensuite tous les autres)

Cela signifie concrètement que, en cas de pleine aptitude à l'emploi et d'un revenu complémentaire, la rente de base est réduite de 10'000 à 5'000 francs. Ce mécanisme élimine la fausse incitation actuelle et fait qu'il vaut la peine de travailler.

Notre exemple part du principe que la personne sans activité lucrative est pleinement apte à travailler. Si, pour des raisons objectives ou subjectives, ce n'est pas le cas, la rente de base est alors adaptée en conséquence. Il en va de même pour les prestations dans le cadre de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité. Les causes subjectives sont principalement des restrictions dues à la santé, à des obligations familiales ou à des mesures de formation continue. On ne peut attendre d'une mère qui élève seule trois petits enfants qu'elle gagne elle-même un revenu complémentaire. Quant aux causes objectives, qui ne sont pas liées à la personne, on pense en premier lieu à des périodes économiques particulièrement difficiles. Dans des phases de récession, le droit à gagner un revenu complémentaire individuel doit être adapté aux réalités du marché du travail.

Transparent 17 - Mesure 2: portail unique

Nous considérons ensuite qu'il est nécessaire de regrouper dans un portail unique les activités de l'assurance-invalidité, des offices régionaux de placement et de l'aide sociale pour l'intégration des personnes sans emploi dans le marché du travail. La tâche principale de cette instance commune consisterait à déterminer souverainement la capacité de gain individuelle qui servira à calculer la rente de base et permettra d'adresser le bénéficiaire des prestations à l'institution sociale correcte.

Transparent 18 - Mesure 3: pas de salaire minimal

Le concept à 3 piliers ne fonctionne que s'il permet de libérer des emplois supplémentaires pour les personnes peu qualifiées et les jeunes adultes. La possibilité de gagner par soi-même un revenu complémentaire ne doit pas buter contre des cartels du marché du travail. Le fonctionnement du concept est subordonné à la condition que soient éliminés non seulement les fausses incitations inhé-

rentes aux institutions sociales mais également les obstacles pour accéder au marché du travail. Il convient à cet égard entre autres de renoncer à prescrire un salaire minimum pour les personnes dans des programmes de l'aide sociale. Les revenus complémentaires doivent être exemptés des conditions liées aux conventions collectives de travail et être réglés, par analogie aux apprentissages, sur la base de contrats de travail spécifiques. Nous voulons permettre un secteur de bas salaire limité qui doit apporter, en particulier dans le domaine des prestations liées à des causes subjectives, de nouveaux emplois et des chances de participation pour les personnes peu qualifiées. Parallèlement, le fait de limiter ces contrats de travail spéciaux aux personnes dans des programmes de l'aide sociale garantit que le secteur de bas salaire socio-politique se développe en étroite collaboration avec les autorités compétentes. Le risque d'abus de ce nouvel instrument au détriment des rapports de travail réglés par convention collective de travail peut ainsi être exclu.

Transparent 19 - Taux d'endettement

Je suis parfaitement conscient que la question d'assurer à long terme nos budgets publics perd de sa pertinence au vu des conséquences dramatiques de la crise financière. J'ai aussi un drôle de sentiment quand je vois les sommes que l'Etat doit consacrer au chômage et en même temps les milliards soutirés aux fonds publics pour soutenir les consortiums de la finance de par le monde. Seulement, ça n'a aucun sens de justifier les fausses incitations en politique sociale par des fausses incitations dans l'industrie financière. Il est bien plus intelligent d'apprendre des défauts d'un système et de corriger les fausses incitations le plus vite possible. Lorsqu'un bateau est en passe de couler, peut-on encore se contenter de colmater les fuites sans plus penser aux erreurs de construction?

Les institutions sociales vont devoir faire face ces prochaines années à un endettement galopant dont le taux atteindra 70% en l'espace de deux générations. Et ce chiffre ne vient pas des calculs d'un directeur de CCI qui peint le diable sur la muraille, mais d'analyses du Département fédéral des finances. Il n'y a pas que des grandes banques qui ont accepté par le passé des obligations qui dépassent l'Etat en tant qu'ultime ancre de sauvetage, nos systèmes d'engagements collectifs ont fait de même. Mesdames et Messieurs, de l'avis de la Chambre de l'industrie et du commerce de St-Gall-Appenzell, nous devons urgemment mener une discussion de fond sur la pérennisation des institutions sociales publiques. Il ne s'agit pas là de mettre la faute sur les organes politique d'exécution, ni de parler des abus. Nous sommes convaincus qu'il faut bien plutôt débattre de la question de principe de savoir si un complément salarial permettant d'assurer l'existence n'est pas plus social qu'une indemnité pour perte de gain qui garantit un niveau de vie social et culturel. Un Etat social pérenne ne garantit pas le chômage, mais donne une chance de travailler à un maximum de personnes. Aux cours des mois passés, j'ai constaté que les entreprises de même que les autorités sont de plus en plus ouvertes à cette idée. Là où j'ai du souci, c'est en politique. Les débats de fond en politique sociale, qui nécessitent du temps, n'intéressent pas ou que rarement le politique au quotidien, car ils passent pour électoralement trop risqués. Ce mur de silence fait peur et compromet l'avenir de nos institutions sociales bien plus que toutes les fausses incitations que j'ai mentionnées. Je considère dès lors l'assemblée d'aujourd'hui comme extrêmement précieuse. Je vous remercie pour votre initiative, pour l'attention que vous m'avez accordée, et je me réjouis de la suite des discussions.

St-Gall, 1er mai 2009