

Les assurances sociales à l'épreuve du coronavirus

Jérôme Cosandey, Darius Farman et
Sarah Neuenschwander

analyse

La crise du coronavirus a eu des effets différenciés sur les assurances sociales: les indemnités pour réduction de l'horaire de travail et les indemnités de chômage sont soumises aux cotisations obligatoires de l'assurance-vieillesse et invalidité (AVS/AI), des allocations pour perte de gain (APG) et, dans une certaine mesure, de la prévoyance professionnelle (PP). Ainsi, environ 60 à 75 % de la diminution des recettes de ces assurances sociales sont assurées. En contrepartie, les dépenses liées à l'assurance-chômage et la dette associée à cette dernière explosent.

Malgré cela, l'AVS et la prévoyance professionnelle continueront à rencontrer des difficultés. En effet, la légère réduction de leurs dépenses due à la surmortalité durant la pandémie ne compense pas la baisse des recettes. C'est pourquoi les réformes des premier et deuxième piliers ne devraient pas prévoir d'augmentation des rentes ni de compensations trop généreuses pour les générations de transition.

La situation de l'assurance-maladie obligatoire semble moins dramatique : les coûts supplémentaires causés par la pandémie seront probablement compensés par les économies réalisées en raison du report des interventions électives. Comme les primes seront fixées en 2021 sur la base des dépenses estimées, les coûts des traitements liés au coronavirus auront peu d'impact.

Une fois que l'économie aura rouvert, le politique devra progressivement lever les mesures spéciales introduites en faveur de l'assurance-chômage et des APG pendant la crise à la suite des fermetures imposées par la Confédération.

	Executive Summary	3
1	Les assurances sociales sous pression	5
2	Peu de marge de manœuvre dans la prévoyance vieillesse	10
3	Ne pas expérimenter sur une assurance maladie stable	14
4	Double peine pour l'assurance-invalidité et l'aide sociale	17
5	Extension coûteuse de l'assurance-chômage et des allocations pour perte de gain	19
6	Conclusion : sécuriser le contrat intergénérationnel	24
	Bibliographie	26

Editeur	Avenir Suisse, www.avenir-suisse.ch
Relecture interne	Jérôme Cosandey, Darius Farman
Traduction et adaptation	Claire-Andrée Nobs, Chloé Pang
Conception	Carmen Sopi

© Mai 2020 Avenir Suisse, Zurich

Cette œuvre est protégée par le droit d'auteur. Avenir Suisse étant intéressé à la diffusion des idées présentées ici, l'utilisation par des tiers des conclusions, des données et des graphiques de cette œuvre est expressément souhaitée à condition que la source soit indiquée de façon précise et bien visible et que les dispositions légales en matière de droits d'auteur soient respectées.

Télécharger <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-assurances-sociales-a-lepreuve-du-coronavirus>

Executive Summary

En plus de son impact sanitaire, la crise du coronavirus entraînera également des dommages économiques importants. En avril, le Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) a estimé que le produit intérieur brut (PIB) de 2020 diminuerait de 6,7 % par rapport à l'année précédente et que le taux de chômage passerait de 2,3 % à 3,9 %. Ce ralentissement économique aura des conséquences sur les recettes des assurances sociales. En effet, il impactera non seulement la masse salariale (et donc les cotisations salariales), mais également les recettes fiscales de la Confédération et des cantons qui sont d'importantes sources de financement des assurances sociales.

Toutefois, les effets de la crise ne se feront que partiellement sentir cette année sur les recettes des assurances sociales. En effet, les indemnités de chômage partiel et les indemnités de chômage sont soumises aux cotisations obligatoires de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), de l'assurance-invalidité (AI), des allocations pour perte de gain (APG) et, dans une certaine mesure, de la prévoyance professionnelle (PP). Entre 60 et 75 % de la diminution des recettes de ces assurances sociales seront ainsi assurés en 2020, mais au détriment de l'assurance-chômage et au prix d'une augmentation de la dette associée à cette dernière.

Du côté des dépenses, la situation varie considérablement selon l'assurance. **Dans la prévoyance vieillesse (AVS et prévoyance professionnelle)**, la surmortalité liée au Covid-19 n'entraînera qu'une réduction des rentes très limitée qui ne compensera de loin pas la baisse des recettes. Dans les prochaines réformes des premier et deuxième piliers, il conviendra d'éviter d'augmenter les rentes (par exemple en introduisant une treizième rente AVS par année) ou d'introduire des compensations trop généreuses pour les générations de transition.

L'assurance-maladie obligatoire (Amal) se révèle très stable. Les coûts supplémentaires engendrés par la pandémie seront probablement compensés par les économies réalisées en raison du report des interventions électives. Même si les coûts venaient à augmenter fortement en 2020, les assureurs disposent de huit milliards de francs de réserve pour les absorber. Les primes pour 2021 sont calculées sur la base des coûts estimés pour 2021 – c'est-à-dire en excluant les coûts liés à la pandémie. Toute intervention dans la fixation des primes (par exemple, un plafond imposé ou une couverture des coûts par la Confédération) serait contraire au système et contre-productive à moyen terme. De nombreux hôpitaux feront des déficits cette année en raison de l'interdiction des interventions non indispensables sur le plan médical. Dans la mesure où une partie de ces déficits est liée à la fourniture de capacités de réserve, celle-ci ne devrait pas être couverte par les caisses-maladies, mais plutôt par l'Etat, par analogie avec les prestations d'intérêt général en vertu de la loi sur l'assurance-maladie.

L'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale (AS) sont soumises à une double peine. En raison de l'isolement, de la crainte pour l'avenir (professionnel) et d'une aggravation de la précarité, il faut s'attendre d'une part à un plus grand nombre de cas dans les deux assurances. D'autre part, la récession et l'augmentation du taux de chômage rendront d'autant plus compliquée la réintégration sur le marché du travail.

Les plus grands changements, tant financiers qu'organisationnels, concernent **l'assurance-chômage et les allocations pour perte de gains (APG)**. Pendant la crise, les délais d'attente pour le chômage partiel ont été réduits de trois à zéro jours, le cercle des bénéficiaires a été fortement étendu (par exemple, les apprentis, les employés avec des contrats à durée déterminée, les employés avec une position assimilable à celle d'un employeur) et la période pour laquelle les indemnités journalières sont payées a été prolongée de 120 jours, pour passer à 520 jours. Les indépendants qui, auparavant, ne payaient pas de cotisations au chômage reçoivent désormais une indemnisation par l'intermédiaire des APG. Les dépenses liées à l'assurance-chômage vont ainsi exploser, passant de 6,7 milliards de francs en 2019 à au moins 15 milliards de

francs en 2020. A cela s'ajoute une nouvelle allocation pour perte de gain impliquant une dépense de 3,1 milliards de francs. La plupart de ces dépenses supplémentaires ont été financées jusqu'à présent par des contributions à fonds perdu de la Confédération, créant ainsi une nouvelle dette qui devra être remboursée par les prochaines générations.

Les mesures spéciales introduites par le Conseil fédéral pendant la crise pouvaient être justifiées par le fait que l'Etat, en décrétant les fermetures, avait privé les entreprises de leurs outils de travail. A présent que l'économie rouvre progressivement, cette justification n'est plus valable. Les règlements spéciaux adoptés pendant la crise doivent être successivement révoqués. La politique doit revenir aux instruments habituels pour atténuer les conséquences d'une baisse conjoncturelle.

1 _ Les assurances sociales sous pression

170 milliards de francs pour la sécurité sociale

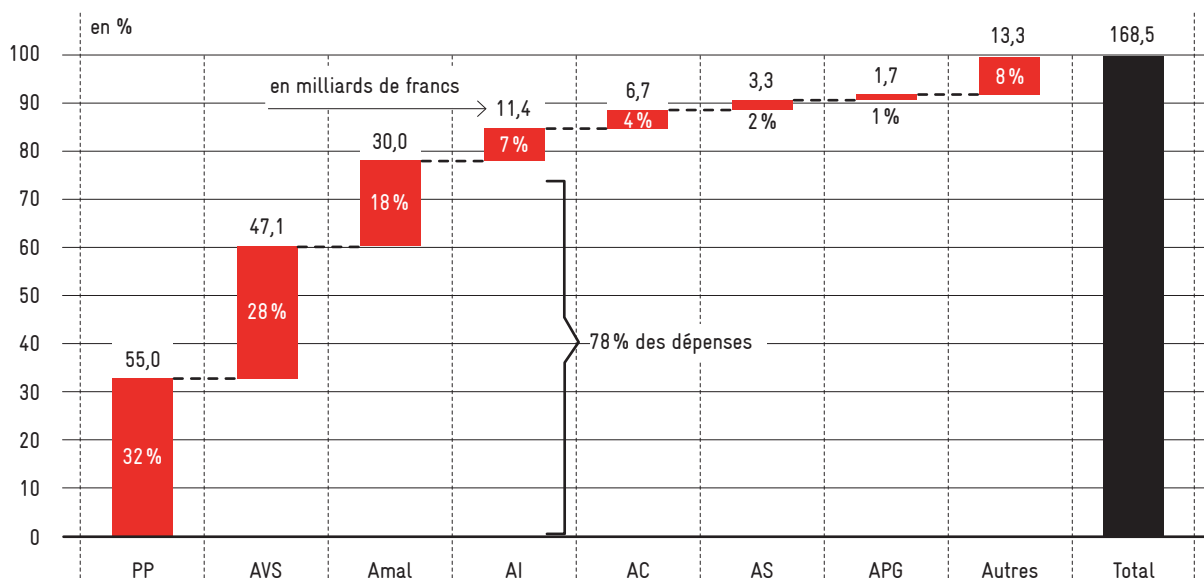
En 2018, près de 170 milliards de francs ont été consacrés à la sécurité sociale. Ces coûts ont augmenté de manière marquée au cours des deux dernières décennies, passant de 13 300 à 20 700 francs par habitant, corrigés du pouvoir d'achat. Cela correspond à une augmentation de 56 % sur vingt ans (Cosandey 2019a). En 2018, la Confédération a dépensé à elle seule 22,5 milliards de francs à cette fin, soit un tiers de son budget ordinaire (BFS 2020a). A cela s'ajoutent encore les dépenses des cantons, en charge entre autres de l'aide sociale et d'une partie des prestations complémentaires.

Le financement des assurances sociales n'est pas un enjeu passager, mais un défi majeur pour la Suisse du XXI^e siècle. La hausse remarquable de l'espérance de vie, couplée avec une natalité déclinante, contribuent au vieillissement de la population. Ces prochaines décennies, ces évolutions démographiques pèseront de manière croissante sur les finances de l'Etat, en particulier dans le domaine des retraites et de la santé (EFV 2016, Cosandey 2019b).

La figure 1 représente le poids financier relatif de chaque assurance sociale. Les dépenses dépendantes de la pyramide des âges – à savoir la prévoyance professionnelle (PP), l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-maladie (Amal) – constituaient 78 % des dépenses sociales en 2018. Même en ne comptabilisant que les coûts de la santé imputables aux personnes de 66 ans et plus, les dépenses dépendantes de la pyramide des âges se montaient à 69 % des dépenses sociales, bien que les retraités ne constituent que 17 % de la population (BFS 2020b, BFS 2020c). Vu l'importance de ces trois assurances sociales, l'impact de la pandémie sur leurs recettes et dépenses jouera un rôle crucial sur la stabilité de la sécurité sociale en Suisse.

Figure 1

170 milliards de francs pour la sécurité sociale en 2018

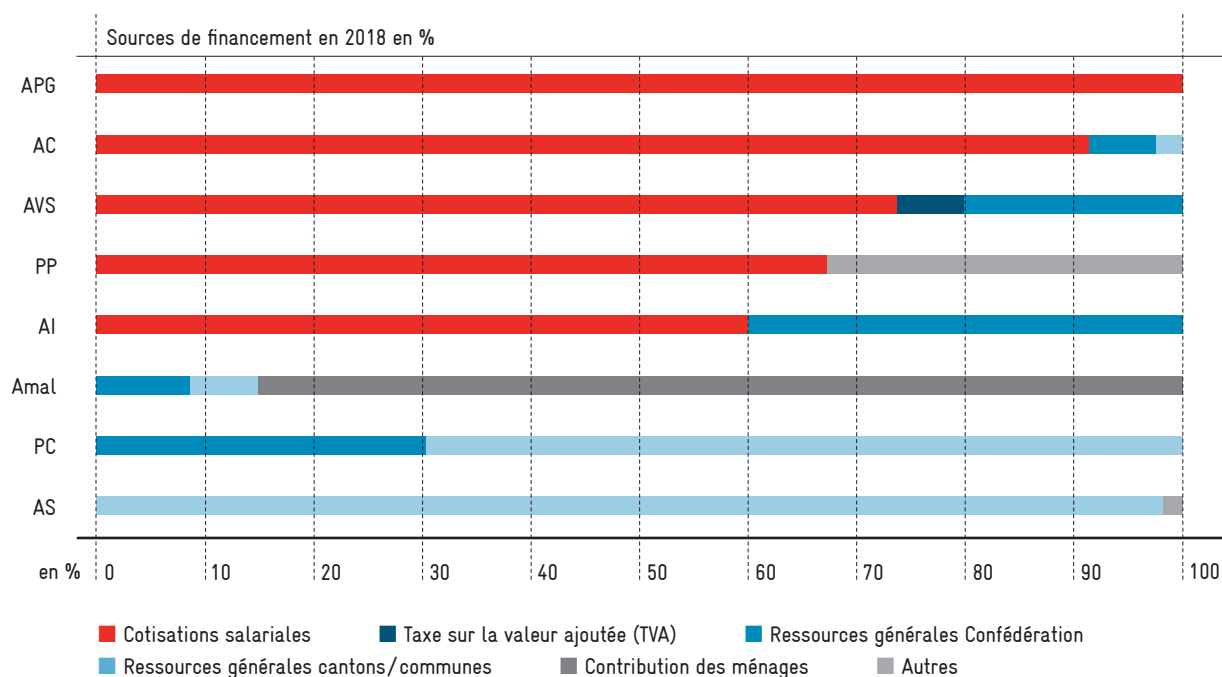


Note méthodologique : les assurances considérées sont celles du compte global des assurances sociales (CGAS) ainsi que l'aide sociale (calculée sans prestations complémentaires). Les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI sont calculées dans le total de ces assurances. La catégorie «Autres» comprend principalement l'assurance-accidents et les allocations familiales.

Source: Ofas (2019a), propres calculs

Figure 2

La plupart des assurances sociales dépendent principalement de cotisations salariales



Note méthodologique: les produits et variations du capital ne sont pas pris en compte, sauf pour la prévoyance professionnelle, où leur contribution est comptabilisée dans la catégorie «Autres». Les chiffres de la prévoyance professionnelle, de l'assurance-maladie et de l'aide sociale datent de 2017. Les chiffres de l'assurance-invalidité sont ceux de 2019.

Source: Ofas (2019a, 2020a)

De plus, même si l'assurance-chômage (AC) et l'allocation pour perte de gain (APG) ne constituaient que 5 % des dépenses sociales en 2018, leurs prestations ont largement été étendues durant la crise et doivent faire l'objet d'une analyse plus détaillée.

Le financement par les cotisations salariales et les impôts menacé

Le financement des 168 milliards que déboursent annuellement les assurances sociales repose sur plusieurs sources (voir figure 2). Au total, 55 % des recettes proviennent des cotisations salariales. La plupart des assurances sociales dépendent pour plus de moitié de ces dernières. Trois d'entre elles font exception: l'assurance-maladie, principalement financée par les particuliers, ainsi que les prestations complémentaires et l'aide sociale, principalement financées par la Confédération, les cantons et les communes.

Malgré leur diversité, ces différentes sources de financement souffrent toutes lors d'une récession. La baisse du nombre d'actifs occupés et de leur taux d'occupation réduit la masse salariale. Au-delà du chômage, la diminution des salaires à la commission (assurances, vente), du travail sous mandat et des bonus sont autant de facteurs aggravant le recul de la masse salariale. La réduction de cette dernière implique des cotisations salariales moindres, et donc moins d'entrées pour les assurances sociales qui en dépendent.

Une masse salariale plus faible se traduit aussi par un recul des recettes fiscales découlant de l'impôt sur le revenu, avec toutefois un décalage d'un an.⁻¹ Le ralentissement économique se fera aussi sentir sur l'im-

1 Les impôts dus en 2020 sont calculés sur les revenus imposables de 2019.

position des bénéfices des entreprises, ici aussi avec un décalage d'un an, et sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), perceptible en 2020 déjà.

L'amoindrissement de la masse salariale et des recettes fiscales met sous pression les assurances sociales. A ce stade, les conséquences économiques de la pandémie restent difficiles à chiffrer (Rühli 2020). Les prévisions publiées jusqu'ici s'accordent néanmoins sur la forte probabilité d'une récession. En fonction des hypothèses retenues, les analyses prévoient une baisse de 0,5 à 10,4 % du produit intérieur brut (PIB) (BAK 2020, Credit Suisse 2020, KOF 2020, Raiffeisen 2020, Seco 2020a, UBS 2020a, ZKB 2020).

Pour mesurer l'impact d'une récession sur les sources de revenus des assurances sociales, les prévisions d'avril 2020 du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco) sont utilisées comme référence dans cette étude (Seco 2020a). Celles-ci tablent sur un recul du PIB de 6,7 %.

La masse salariale étant fortement corrélée au PIB⁻², une baisse de 6,7 % du PIB se traduirait par un recul de la masse salariale brute d'approximativement 348 milliards de francs en 2019 à 325 milliards en 2020, soit une réduction de 23 milliards.

Une estimation des pertes fiscales de la Confédération peut être effectuée selon la même approche. Les recettes étant elles aussi corrélées au PIB⁻³, une baisse de 6,7 % du PIB se traduirait approximativement par un recul des recettes fédérales de 74 à 69 milliards de francs, soit une perte de cinq milliards de francs entre 2019 et 2020.

L'assurance-chômage comme stabilisateur des autres assurances sociales

En période de basse conjoncture ou de récession, l'assurance-chômage joue un rôle de stabilisateur automatique. En maintenant partiellement la rémunération des actifs au chômage, elle limite la chute de la consommation, qui, à son tour, entraînerait davantage de chômage.

Le rôle de stabilisateur que joue l'assurance-chômage vis-à-vis des autres assurances sociales est moins connu. Cette propriété anticyclique existe tant dans le cadre des indemnités pour réduction de l'horaire de travail (RHT, aussi qualifiées de «chômage partiel») que dans celui des indemnités de chômage.

Les indemnités en cas de chômage partiel sont des aides prévues lorsqu'une entreprise est confrontée à une baisse de ses activités due à des circonstances extraordinaires. Ce dispositif permet à une entreprise de compenser les pertes résultant de la diminution temporaire de la charge de travail sans devoir licencier son personnel. Les RHT jouent un rôle décisif dans la réponse économique à la pandémie. Fin 2019, 3279 emplois étaient soumis à une réduction de l'horaire de travail (Seco 2020b). Fin avril, le nombre d'emplois concernés par une demande de chômage partiel a atteint les 1,9 million de personnes, soit plus d'un tiers de la population active de Suisse (Rütti 2020). Ce chiffre doit cependant être considéré avec précaution : d'une part, le nombre de demandes effectuées n'équivaut pas aux demandes acceptées *in fine*, et d'autre part, les entreprises tendent à surestimer leurs pertes par prudence.

Le recours au chômage partiel n'entraîne aucun manque à gagner pour les assurances sociales dépendantes des cotisations salariales (AVS, AI, AA⁻⁴, APG, prévoyance professionnelle et assurance-chômage). La totalité des cotisations doit être versée.

Le coût final du chômage partiel reste incertain à l'heure actuelle. Le 20 mars 2020, le Conseil fédéral l'avait estimé à deux à trois milliards de francs par mois (Bundesrat 2020a). Selon le Seco, les coûts pourraient

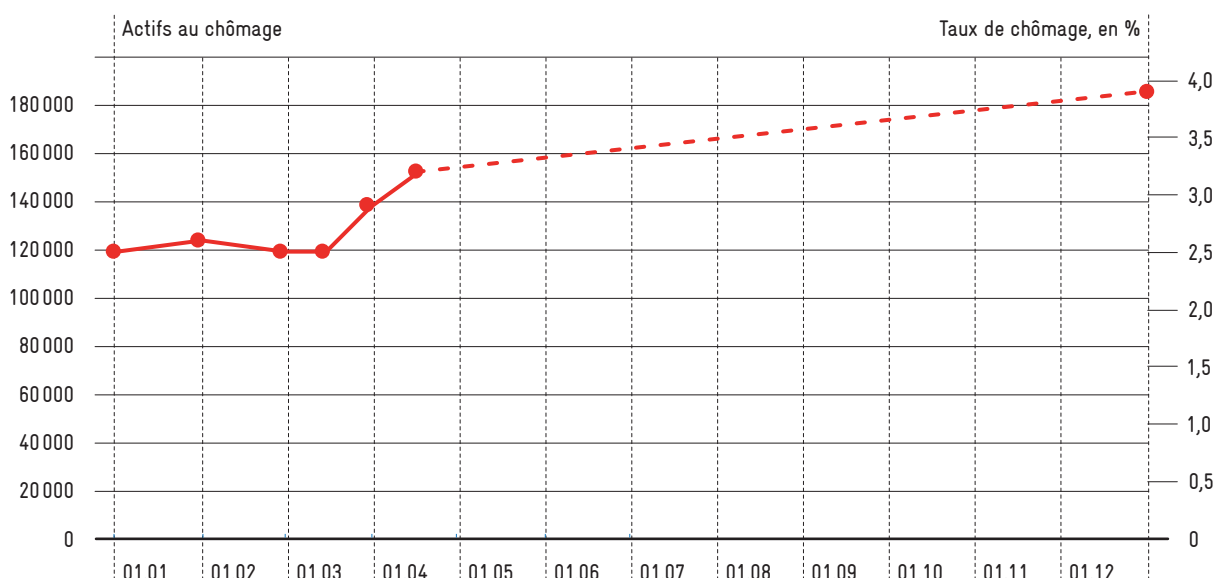
2 Le coefficient de corrélation de Pearson (r) entre le PIB et la masse salariale est de 0,99 pour la période de 1995 à 2018 (BFS 2019a, BFS 2019b, *propres calculs*).

3 Le coefficient de corrélation de Pearson (r) entre le PIB et les recettes de la Confédération est de 0,99 pour la période de 1990 à 2018 (BFS 2019a, BFS 2020d, *propres calculs*).

4 Assurance-accidents.

Figure 3

Le taux de chômage pourrait atteindre 3,9 % fin 2020



Source : Seco 2020a, Seco 2020b, conférences de presse du Conseil fédéral

finalement s'élever à environ cinq à sept milliards de francs pour avril 2020, probablement le mois le plus touché par les mesures de fermeture partielle (Seco 2020c). Les estimations d'Avenir Suisse, incluant certains des coûts affectés au régime des APG, s'élevaient à sept milliards de francs par mois (Grünenfelder et al. 2020). Pour les deux mois d'interruption marquée de la vie économique, le coût final se situerait entre dix et quatorze milliards de francs.⁻⁵

Malgré le recours à la réduction de l'horaire de travail, le chômage «ordinaire» a également progressé depuis le début de la pandémie, comme l'illustre la figure 3. A la mi-mars 2020, le nombre d'actifs au chômage était encore de 118 000, soit un taux de chômage de 2,5 %. Fin avril 2020, ce nombre s'élevait à 153 500 (3,3 %), soit une augmentation de 0,8 % en à peine six semaines. Selon les prévisions du Seco, il devrait atteindre 3,9 % en 2020 (Seco 2020a). La pandémie serait ainsi responsable d'une augmentation de 1,5 point de pourcentage du taux de chômage, par rapport aux prévisions antérieures à la crise (Seco 2019a). Cela correspond à approximativement 70 000 personnes supplémentaires au chômage.

Contrairement aux réductions de l'horaire de travail, l'augmentation du chômage a une incidence sur le financement des assurances sociales. Les indemnités de chômage ne couvrent que 70 à 80 % du salaire assuré,⁻⁶ et les cotisations salariales subissent une baisse correspondante de 20 à 30 %. Les pertes peuvent être estimées à 111 millions de francs pour l'AVS, l'AI, l'APG et l'assurance-chômage en 2020.⁻⁷ Pour la pré-

5 Les indemnités de chômage partiel couvrent 80 % de la perte de gain (Seco 2020d).

6 Les indemnités de chômage s'élèvent à 80 % du salaire assuré en cas d'obligation d'entretien envers des enfants, si le salaire assuré ne dépasse pas 3797 francs ou si une rente d'invalidité correspondant à un degré d'invalidité d'au moins 40 % est touchée. Dans tous les autres cas, les indemnités s'élèvent à 70 % du gain assuré (Seco 2019b).

7 1,5 % de la masse salariale est affecté par le chômage supplémentaire causé par la pandémie. Cette fraction de 1,5 % de la masse salariale est réduite de 20 à 30 %, qui correspond à la différence entre le montant du salaire et les indemnités de chômage (par simplification, la réduction est fixée à 25 % en moyenne). En partant du principe que le chômage supplémentaire commence au 1^{er} avril (2/3 de l'année), la perte de salaire assuré est de 870 millions de francs pour 2020. Multipliée par les taux de cotisations salariales (12,75 % pour l'AVS, AI, APG et AC), cette perte se traduit par une diminution des cotisations salariales de 111 millions de francs.

voyance professionnelle, seule la prime de risque contre le décès et l'invalidité est prise en charge par l'assurance-chômage, et non par les cotisations d'épargne. Les pertes de cette dernière seront donc plus importantes que pour les autres assurances sociales. ⁻⁸

L'augmentation du chômage affecte aussi négativement la masse salariale. La réduction de la masse salariale imputable au chômage supplémentaire et couverte par l'assurance-chômage peut être estimée à environ 3,5 milliards de francs pour 2020. ⁻⁹

L'assurance-chômage joue donc un rôle de bouclier pour les autres assurances sociales (voir tableau 1). Grâce à deux de ses prestations – les indemnités de chômage et les indemnités en cas de chômage partiel –, la diminution de la masse salariale est en grande partie compensée, à hauteur de 13,5 à 17,5 milliards de francs.

Dans l'ensemble, les cotisations salariales de la plupart des assurances sociales diminueront en 2020 en raison de la récession, mais moins que la masse salariale totale, puisque les indemnités de chômage partiel et les indemnités journalières de chômage sont soumises aux cotisations salariales des assurances sociales obligatoires. Selon l'évolution du chômage partiel, entre 60 et 75 % environ de la baisse des cotisations salariales seront absorbés. L'effet d'atténuation le plus important est fourni par les indemnités du chômage partiel. Comme ce dernier est toutefois limité dans le temps ⁻¹⁰, les revenus des assurances sociales diminueront considérablement à partir de 2021, à moins que l'économie ne se rétablisse d'ici là.

Tableau 1

Entre 60 et 75 % de la réduction de la masse salariale en 2020 sont couverts par l'assurance-chômage

	<i>Montant</i>	<i>En % de la réduction de la masse salariale</i>
Diminution de la masse salariale	23 milliards de francs	100 %
Partie de la diminution couverte par les indemnités en cas de chômage partiel ⁻¹¹	10 à 14 milliards de francs	45 % à 60 %
Partie de la diminution couverte par les indemnités de chômage ⁻¹¹	3,5 milliards de francs	15 %

8 Plusieurs facteurs rendent difficile une estimation chiffrée de ces pertes. Le taux de cotisation à la prévoyance professionnelle varie en fonction de l'âge de l'assuré. En raison de la déduction de coordination, le salaire initial des personnes au chômage joue aussi un rôle déterminant.

9 La masse salariale est estimée à 348 milliards en 2019. Multiplié par le chômage supplémentaire (1,5 %), la somme considérée est de 5,2 milliards. En partant du principe que le chômage supplémentaire commence au 1^{er} avril (2/3 de l'année), la perte de masse salariale causée par le chômage supplémentaire est d'environ 3,5 milliards.

10 Bien que la période maximale de droit aux indemnités de chômage partiel en cas d'une perte de travail de 85 % du travail ait été supprimée pour la durée de la «situation exceptionnelle», il est probable que cette disposition soit levée dans le courant de l'année.

11 Les estimations de RHT concernent les mois de mars à mai. Seules les indemnités de chômage pour le chômage supplémentaire imputable à la pandémie sont prises en compte.

2_Peu de marge de manœuvre dans la prévoyance vieillesse

Faible impact de la surmortalité liée à la pandémie

L'AVS est financée par répartition : les rentes actuelles sont principalement financées par les cotisations salariales de la population active, d'où l'importance de la proportion entre le nombre de rentiers AVS et celui des actifs. Depuis la mi-mars, la Suisse enregistre un nombre de décès supérieur à la moyenne chez les plus de 65 ans (voir encadré 1), conséquence de la pandémie de Covid-19 (BFS 2020e). La majorité d'entre eux – environ 70 % – avaient plus de 80 ans (BAG 2020a). Cependant, cela ne change que peu la pyramide des âges et donc le rapport entre actifs et retraités. Même si la pandémie se prolonge, la réduction des prestations de retraite liée à la pandémie n'aura que peu d'impact financier sur l'AVS (UBS 2020b).

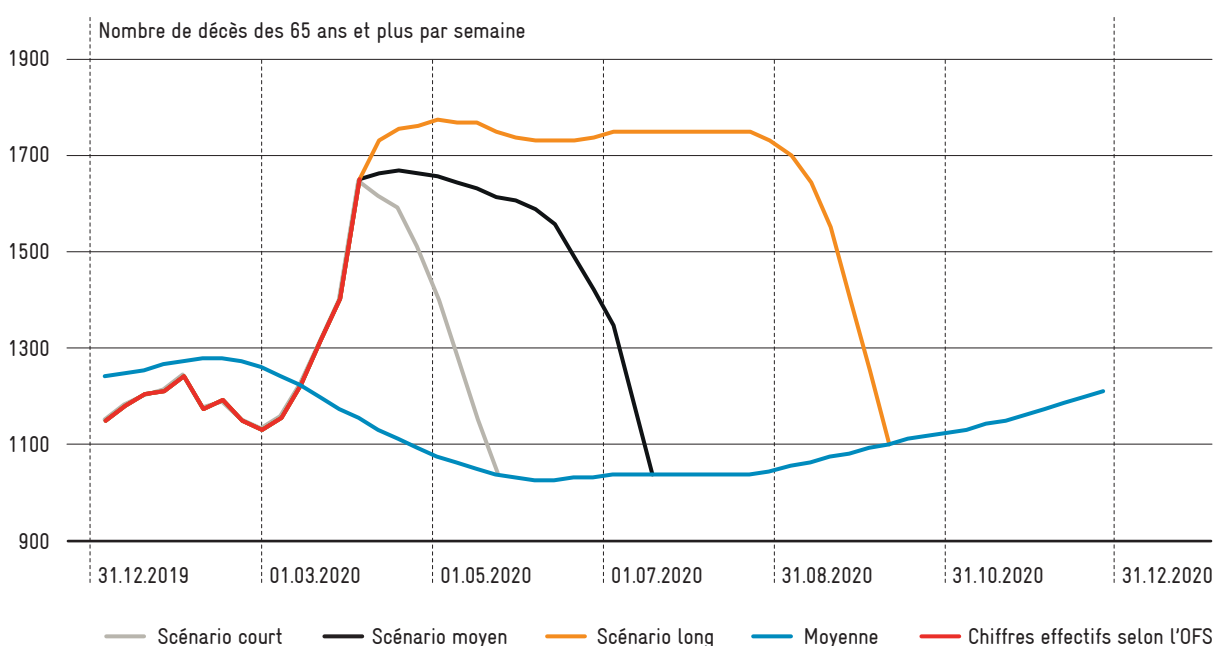
Encadré 1

La surmortalité chez les plus de 65 ans

Au 5 mai 2020, 1482 personnes étaient mortes du Covid-19 en Suisse (BAG 2020b). Ce chiffre a conduit à une surmortalité chez les plus de 65 ans, c'est-à-dire que le nombre de décès a été plus élevé que ce que l'on aurait pu prévoir pour la période observée. Alors que dans la semaine du 15 mars, le taux de mortalité n'était que d'environ 3 % supérieur à la valeur attendue (1324 décès au lieu de 1289), le taux de surmortalité est passé à 35 % dans la semaine du 30 mars (1680 décès au lieu de 1240). Cependant, au cours de la dernière semaine d'avril, le taux de surmortalité avait déjà chuté de manière drastique pour retomber à 1 % (BFS 2020f). Sur la base des scénarios décrits dans la figure 4 pour le développement de la surmortalité chez les plus de 65 ans, le nombre de décès en 2020 pourrait être supérieur de 3,5 %, soit environ 2000 personnes (scénario court), de 12 %, soit environ 7000 personnes (scénario moyen) et de 29 %, soit environ 16 900 personnes (scénario long) au chiffre prévu (Libera 2020). Comparé à l'ensemble de la population des 65 ans et plus, cela correspondrait, selon le scénario, à 0,1 %, 0,4 % ou 1,1 % des retraités AVS.

Figure 4

Trois scénarios de surmortalité pour 2020



Source : Libera 2020

La grippe espagnole et la pyramide des âges

La pandémie de Covid-19 est souvent comparée avec celle de 1918, communément appelée grippe espagnole (en réalité américaine). Si les deux pandémies ont en commun leur envergure et leur nature mondialisée, leur impact démographique diffère significativement.

La grippe espagnole est responsable de la seule année de l'histoire suisse durant laquelle les décès ont excédé les naissances : en 1918, il y a eu 75 034 décès pour 72 658 naissances, soit un bilan naturel négatif de 2376 personnes (BFS 2019c). Dans les années 1910, on comptait environ 54 000 décès en moyenne par an. L'année de la grippe espagnole a donc comptabilisé 38 % de décès de plus que la moyenne (+21 000). En comparaison, les premiers mois de 2020 ont enregistré environ 4 % de décès de plus en Suisse que la moyenne des années précédentes à la même période (BFS 2020e).

L'âge moyen des victimes diffère également. Au début mai 2020, 97,5 % des personnes décédées du Covid-19 avaient 60 ans et plus (99,5 % avaient 50 ans et plus). La grippe espagnole, en revanche, n'a pas épargné les populations jeunes : plus de 20 000 enfants entre 0 et 4 ans et 15 000 jeunes adultes entre 20 et 30 ans y ont succombé en Suisse (BAG 2020a, RTS 2020a). A l'échelle de la population, la perte totale d'années de vie due à la grippe espagnole, avec les conséquences qu'elle entraîne pour la pyramide des âges, était donc nettement supérieure. En sachant que la grippe espagnole n'a eu que peu d'effet sur la pyramide des âges, il en sera vraisemblablement de même pour le Covid-19.

Dans la prévoyance professionnelle, l'influence de la surmortalité est également perceptible, mais n'a guère de significativité statistique. D'un point de vue purement actuariel, le décès prématuré d'un assuré libère un capital pour les autres assurés, ce qui améliore le taux de couverture d'une caisse de pension – le rapport entre la fortune et les obligations actuelles et futures. Selon une estimation des experts en prévoyance de Libera (2020), même en supposant que la surmortalité observée en mars 2020 se poursuive jusqu'en juin 2020 (voir figure 4, scénario long), la hausse du taux de couverture serait d'à peine 0,3 %. La stabilité financière des caisses de pension sera bien plus impactée par les fluctuations des bilans résultant des bouleversements sur les marchés des capitaux suite à la crise du Covid-19.

Incertitudes du côté des recettes

Si les conséquences financières de la surmortalité liée au Covid-19 dans l'AVS sont relativement faibles et limitées dans le temps, la baisse des cotisations salariales pourrait être plus grave et, surtout, plus longue. Le financement du premier pilier sera donc également déséquilibré (voir chapitre suivant). De plus, l'immigration vers la Suisse devrait diminuer en raison de la crise, ce qui signifie également que le nombre de personnes exerçant une activité lucrative et soumises aux cotisations sera plus faible (UBS 2020b).

Dans le deuxième pilier, il faut distinguer la situation des personnes qui gardent leur emploi (ou bénéficient du chômage partiel) de celle des chômeurs. Pour le premier groupe, la situation financière des caisses de pension est déterminante. Heureusement, les réserves financières des institutions de prévoyance suisses étaient confortables avant la crise. Leur taux de couverture moyen à la fin décembre 2019 était de 119 %, c'est-à-dire que les caisses disposaient de 19 % d'actifs (réserves de fluctuation de valeur) de plus que ce qui était nécessaire pour remplir leurs obligations (Swisscanto 2020). Avec la chute mondiale des marchés boursiers au premier trimestre 2020, ces réserves ont été considérablement réduites. Fin mars, le taux de couverture moyen était de 109 % (Swisscanto 2020). Depuis, les marchés se sont partiellement redressés.

La situation financière des caisses de pension est donc encore bonne, bien que plus fragile. L'organisation décentralisée du deuxième pilier (au niveau des entreprises) et la large diversification des actifs des caisses de pension (à la fois entre les régions et les classes d'actifs) ont contribué à la résilience du système. Les assurés affiliés à ces caisses ont été jusqu'à présent suffisamment protégés.

L'évolution des marchés dans les prochains mois sera décisive pour le deuxième pilier. Si les marchés évoluent latéralement ou même vers le haut, les caisses de pension s'en tireront à bon compte. Si les mar-

chés se détériorent, les taux de couverture pourraient tomber en dessous de 100 %, ce qui nécessiterait des mesures d'assainissement. Celles-ci pourraient prendre la forme d'une augmentation des cotisations salariales paritaires. Or, cela rendrait les coûts de production plus élevés et ce, en pleine période de récession. Une autre mesure consisterait en des contributions uniques des employeurs. En période de manques de liquidités, cette option est difficile à mettre en œuvre pour de nombreuses entreprises. La mesure d'assainissement la plus probable serait une réduction des intérêts (voire un taux d'intérêt nul) sur les avoirs d'épargne des assurés actifs. Ce taux d'intérêt plus bas mettrait toutefois les personnes actives dans une position encore plus difficile, car elles doivent déjà financer des financements croisés contraires au système du deuxième pilier de cinq milliards de francs par an en faveur des retraités en raison de taux de conversion techniquement excessifs (OAK BV 2019).

La situation est plus problématique pour les salariés qui ont perdu leur emploi. En effet, les prestations de l'assurance-chômage ne sont que partiellement soumises à la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP). Bien que les chômeurs continuent de payer des cotisations de risque pour la protection contre le décès et l'invalidité, les cotisations d'épargne ne sont pas versées. Cela signifie que ces personnes peuvent accumuler moins d'épargne, ce qui peut entraîner des lacunes de prestations au moment du départ à la retraite. Les chômeurs sortent également de leur institution de prévoyance et doivent «parquer» leurs avoirs LPP sur un compte de libre passage. Il n'y a pas de taux d'intérêt minimum pour ces avoirs (EFK 2016).

Conséquence: pas d'extension des prestations de retraite

L'explication ci-dessus montre que, du moins pour l'année 2020, la situation financière des premier et deuxième piliers ne sera affectée que dans une mesure raisonnable par la crise du coronavirus. Toutefois, cela ne signifie nullement que ces assurances sociales n'ont pas besoin d'être réformées.

Dans l'AVS, il existe un écart entre les recettes et les dépenses en raison de l'évolution démographique. Le résultat de répartition en 2019 était de -1,2 milliard de francs (Compenswiss 2020). Cette perte annuelle va s'accroître fortement avec la vague de départs à la retraite des baby-boomers. En 2035, le déficit annuel s'élèvera à dix milliards, avec une perte cumulée de 60 milliards de francs suisses d'ici là (BSV 2019b) – bien que deux milliards de francs suisses de cotisations salariales supplémentaires soient prélevés chaque année depuis 2020 (suite à l'adoption de la réforme fiscale et financement de l'AVS RFFA).

La prudence s'impose donc dans la prochaine réforme du premier pilier, l'AVS 21, qui devrait être traitée par le Parlement cette année. Une extension des prestations, comme le versement d'une treizième rente mensuelle ou une augmentation en une seule étape de la TVA de 0,7 point de pourcentage (soit 2,5 milliards de francs par an), comme proposé dans le message du Conseil fédéral, n'est tout simplement pas envisageable en ces temps de crise. Une augmentation de la TVA de cette ampleur augmenterait le prix des biens en Suisse – en d'autres termes, elle freinerait la consommation –, ce qui prolongerait la récession qui se profile.

De même, la création d'une nouvelle rente-pont pour les chômeurs de plus de 60 ans, telle que prévue par le Conseil fédéral et le Parlement en mars 2020, doit être rejetée. Non seulement cette nouvelle rente serait contre-productive (Cosandey 2019c, Salvi 2019), mais, en période de récession, son financement par des fonds fédéraux (Bundesrat 2019a) représenterait une charge supplémentaire excessive pour les finances fédérales.

Il est par contre plus que jamais temps d'aligner l'âge de la retraite des femmes sur celui des hommes et de procéder à une augmentation progressive (en mois) pour les deux genres. L'augmentation de l'âge de la retraite allège deux fois la charge financière de l'AVS (les cotisations sont versées plus longtemps et les rentes moins longtemps) sans augmenter les cotisations salariales ni la TVA, ce qui est particulièrement pertinent dans le contexte de la crise économique actuelle.

Le deuxième pilier a également besoin d'une réforme, et en particulier d'une correction du taux de conversion inscrit dans la loi. Une procédure de consultation ouverte par le Conseil fédéral est en cours. En raison de la crise du coronavirus, la date limite a été repoussée au 29 mai 2020 (BSV 2020b). Avec la récession imminente, il faudra éviter de céder aux tentations. La disposition généreuse pour la génération transitoire envisagée dans le projet de consultation, qui prévoit une augmentation à vie des rentes LPP de 200 francs par mois pour toutes les personnes de plus de 60 ans (ou 150 francs pour celles de 55 ans, ou 100 francs pour celles de 50 ans), doit être remise en question (BSV 2019c). Si la réduction de la déduction dite de coordination, qui améliorerait la situation des salariés à temps partiel (en majorité, il s'agit de femmes) en matière de prévoyance professionnelle, doit rester un objectif, elle doit être introduite par étapes sur plusieurs années. Cela permettrait d'éviter une hausse brutale des cotisations salariales dans les secteurs comptant un grand nombre de travailleurs à temps partiel pendant la récession probable.

3 _ Ne pas expérimenter sur une assurance maladie stable

Huit milliards de réserve contre une éventuelle explosion des coûts

Au début de la pandémie, on craignait une explosion des coûts de la santé en raison de milliers d'hospitalisations liées au Covid-19. Mais très vite, une image différente est apparue : alors que les unités de soins intensifs fonctionnaient presque à la limite de leurs capacités, d'autres départements des hôpitaux publics et de nombreuses cliniques privées étaient vides parce que le Conseil fédéral avait interdit les examens, les traitements et les thérapies (interventions) non urgents le 13 mars 2020 (Bundesrat 2020b). La demande a également chuté brusquement dans les cabinets (dentaires). Les examens de routine n'étaient plus effectués et les patients hésitaient à consulter leur médecin s'ils avaient des problèmes. Selon les médias, jusqu'à 20 000 personnes dans le secteur de la santé ont été touchées par le chômage partiel pendant la période de fermeture partielle du pays (Feusi 2020). Pour la durée de la crise, il faut donc plutôt s'attendre à une diminution des prestations – c'est-à-dire une baisse des coûts de la santé pour le système d'assurance-maladie.

Suite à la baisse significative du nombre de nouveaux cas de coronavirus, toutes les thérapies ont pu être à nouveau proposées à partir du 27 avril 2020, tant en hospitalisation qu'en ambulatoire, par exemple dans les cabinets de médecins ou de physiothérapeutes (BAG 2020c). Il est difficile de prévoir dans quelle mesure et à quelle vitesse les patients oseront rattraper les traitements manqués. Il est certain que les examens de routine reportés (par exemple chez le gynécologue ou l'ophtalmologue) ne seront rattrapés que partiellement cette année, ce qui devrait alléger la charge des caisses maladies.

A l'heure actuelle (en mai 2020), il est trop tôt pour se risquer à une estimation des coûts de la santé pour les caisses maladies pour l'ensemble de l'année. En raison de la situation de crise, de nombreux hôpitaux n'ont pas encore soumis leurs factures aux caisses maladies, de sorte que les effets décrits ci-dessus sont encore difficilement quantifiables. Toutefois, on peut supposer qu'une explosion des coûts a été évitée jusqu'à présent. La question de savoir si les coûts augmenteront ou diminueront pour les caisses maladies en 2020 dépend dans une large mesure de l'évolution de la pandémie au cours du second semestre (Alig 2020).

Les assureurs sont légalement tenus de constituer des réserves pour parer de telles situations négatives (art. 14 LAMal). En 2018, ces réserves s'élevaient à un total de huit milliards de francs (BAG 2020d), ce qui, selon Santésuisse, correspond à environ trois mois de prestations de santé aux frais des caisses maladie. Selon Santésuisse toujours, les réserves étaient également encore légèrement supérieures à la fin de 2019 (Seiler 2020). Le niveau de ces réserves était souvent critiqué avant la crise. De nombreuses interventions parlementaires souhaitaient les réduire. Plus récemment, le canton de Genève a lancé une initiative pour réorganiser les réserves (Parlement 2020).

La situation actuelle démontre que les réserves sont un pilier important du système. Il n'y a donc aucune raison pour que la Confédération reprenne, pour la durée de la crise, la part des frais incombant aux caisses maladie pour les séjours hospitaliers, comme le demande le Parti socialiste suisse (SP 2020), ni pour ajuster les réserves. Le système actuel se révèle efficace et adapté à la crise.

Les primes pour 2021 à l'abri du Covid-19

Une forte augmentation des primes en 2021 pourrait limiter le pouvoir d'achat des ménages et ralentir la consommation en période de récession. Toutefois, une telle hausse en raison de la pandémie est peu probable. En effet, les assureurs ont l'obligation de soumettre en été le tarif des primes pour l'année suivante, sur la base de leur estimation de l'évolution des coûts l'année suivante. Les primes pour une année donnée ne reflètent donc pas les coûts de l'année précédente, mais plutôt une estimation des dépenses prévues pour

l'année de prime concernée. En supposant que la pandémie de Covid-19 soit un événement extraordinaire en 2020, les primes pour 2021 devraient «seulement» augmenter conformément à l'évolution «normale» des coûts des années précédentes.⁻¹² Il est certain que de telles estimations de l'évolution des coûts sont sujettes à l'incertitude, même dans les années sans pandémie. C'est précisément pour tenir compte de ces incertitudes que les assureurs sont tenus de constituer des réserves.

Un gel des primes au niveau de 2020 ou un éventuel plafonnement des primes pour 2021 pour des raisons politiques est donc à éviter. Une telle suspension entraînerait des effets de rattrapage et des augmentations de primes au cours des années suivantes. Cela saperait également la concurrence entre les assureurs. Mais surtout, cela créerait un dangereux précédent: à l'avenir, les primes ne seront plus calculées sur une base actuarielle mais dégèneront en un ping-pong politique.

Financement par l'Etat des pertes d'exploitation liées aux réserves de capacités

Si l'interdiction des interventions médicales non indispensables a eu tendance à alléger la charge des caisses maladies, elle a entraîné une forte baisse des recettes pour les hôpitaux et les cliniques (de rééducation). Cette situation est encore aggravée par le fait que les cantons, se fondant sur les dispositions spéciales du Conseil fédéral (art. 10a ordonnance 2 Covid-19), ont obligé certains établissements privés à rester ouverts et à garder en réserve leur capacité d'accueil. Par conséquent, ils n'ont guère pu réduire leurs coûts variables malgré l'interdiction d'exercer.

En «temps normal», ce type de prestations de base est attribué par les cantons sous forme de prestations dites d'intérêt général (PIG) et financé par les recettes fiscales cantonales. Les PIG sont régis par la loi sur l'assurance-maladie. En particulier, leurs frais ne peuvent pas être remboursés par les forfaits du système tarifaire DRG (art. 49 al. 3 LAMal). Certaines de ces PIG ont jusqu'à présent été octroyées explicitement pour la préparation aux épidémies, par exemple pour la prise en charge de cas individuels d'Ebola dans les hôpitaux universitaires. Toutefois, la portée de ces PIG était modeste. De plus, 97 % de toutes les PIG ont été attribuées en 2017 aux hôpitaux publics, tandis que les institutions privées n'ont guère été prises en compte lors de l'attribution des mandats de prestation (Felder et al. 2019).

Avec la pandémie de Covid-19, les coûts des réserves de capacités représentent un multiple des PIG octroyées et touchent les hôpitaux publics comme privés. Par analogie avec les PIG ordinaires, l'Etat devrait payer pour ces réserves de capacités. Il ne devrait toutefois payer que les coûts de capacités durant la crise, et non la totalité des pertes de revenus durant l'année en cours. De tels renflouements par l'Etat doivent être évités, que ce soit dans le secteur de la santé ou dans les autres (Müller et Schnell 2020). Outre l'analogie avec les PIG, la loi sur les épidémies stipule aussi explicitement que les cantons doivent supporter les coûts des mesures prises vis-à-vis de la population ou des individus, à moins que ces coûts ne soient couverts ailleurs (art. 71, LEp).

Une contribution des assureurs à ces coûts, comme l'exigent certains conseillers d'Etat en charge de la santé (Landolt 2020), serait contraire au système de financement de l'assurance-maladie. Selon la loi, les caisses maladies ne peuvent (co)financer que les prestations qui sont effectivement fournies. Cela n'inclut pas les coûts liés aux réserves de capacités, et le calcul des primes ne couvre pas ces frais non plus. Si les assureurs étaient contraints de financer une partie des frais de réserves de capacité, ils devraient puiser dans leurs réserves. Ainsi, si l'Etat venait à imposer une telle mesure, cela correspondrait une forme d'expropriation des caisses d'assurance-maladie et de leurs assurés.

12 Le cas échéant, la pandémie de 2020 se reflétera dans les primes de 2021 si les réserves des assureurs individuels tombent en dessous du minimum légal. En 2019, cependant, les assureurs disposaient en moyenne en Suisse de réserves deux fois plus élevées que le minimum légal (BAG 2019).

La question de savoir comment l'Etat doit payer pour les réserves de capacité pendant la crise reste cependant ouverte. Une approche pragmatique consisterait à déterminer la perte de revenus résultant de l'interdiction des interventions électives en la comparant aux résultats moyens des années précédentes. Certains cantons comme Berne ou les Grisons ont déjà adopté cette approche (Kanton Bern 2020, Kanton Graubünden 2020). Une clarification rapide de cette question créerait une sécurité de planification non seulement pour les institutions médicales mais aussi pour les politiciens cantonaux.

Pour les futures pandémies (ou vagues de pandémie), il serait également judicieux de clarifier la répartition des coûts entre les cantons et la Confédération. C'est en effet cette dernière qui a interdit les interventions électives sur la base des compétences que lui confère la situation extraordinaire. Cela pourrait être utilisé pour justifier une participation fédérale à la compensation des conséquences financières de cette interdiction – selon le proverbe «qui commande, paie». Mais il ne faut pas oublier que les cantons ont eux-mêmes déterminé quels hôpitaux doivent rester opérationnels afin de garantir une capacité d'accueil suffisante.

4 _ Double peine pour l'assurance-invalidité et l'aide sociale

Plus de cas de prestations

L'aide sociale ne sera pas épargnée par les effets de la crise économique. Les effets se sont fait sentir dès les premières semaines après l'entrée en vigueur des mesures de semi-confinement. De nombreux services sociaux ont enregistré une nette augmentation des nouvelles inscriptions depuis le début de la fermeture partielle du pays. Dans la ville de Berne, par exemple, il y a eu une augmentation de 70 % depuis le début de l'année par rapport à l'année précédente, la plus forte hausse ayant eu lieu en mars (Brotschi 2020). Selon une étude de la ZHAW, certains services sociaux ont même vu les requêtes qui leur étaient adressées être multipliées par quatre (Lätsch et al. 2020). Cependant, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) a mis ces chiffres en perspective au début du mois de mai (Gafafer 2020). D'une part, une augmentation du nombre de demandes ne signifie pas automatiquement une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale, car toutes les demandes ne sont pas acceptées. D'autre part, en raison de l'extension de l'allocation pour perte de gain aux indépendants et de l'allocation de chômage partiel aux salariés temporaires, les groupes de personnes qui, autrement, seraient rapidement devenus dépendants de l'aide sociale, ont bénéficié d'un soutien. Néanmoins, la CSIAS s'attend à une augmentation du nombre de personnes bénéficiant de l'aide sociale dans les mois à venir. L'indemnisation des travailleurs indépendants est limitée dans le temps et l'augmentation du chômage aura également un impact sur l'aide sociale (Gafafer 2020).

L'assurance-invalidité (AI) est également impactée par la crise. L'isolement dû au semi-confinement, les perspectives (d'emploi) incertaines, la pression et le stress supplémentaires au travail et à la maison ainsi que la crainte constante d'une contamination affectent gravement de nombreuses personnes – et sont susceptibles d'entraîner une augmentation significative des problèmes psychologiques.

Depuis des années, les maladies psychiques sont la principale raison de percevoir une rente d'invalidité. En 2018, 43 % des nouveaux bénéficiaires de l'AI souffraient d'une maladie psychique (BSV 2019d). En raison de la crise sanitaire et économique actuelle, ce chiffre est susceptible d'augmenter. Si les personnes souffrant de maladie psychique ne sont pas soignées et soutenues en temps utile, elles risquent un handicap permanent. La compagnie d'assurance-vie PKRück estime que 10 à 15 % des personnes licenciées pendant la crise du Covid-19 pourraient devenir invalides (Enz 2020). Les coûts engendrés n'affecteront pas seulement l'AI – d'autres assurances sociales telles que la prévoyance professionnelle, les prestations complémentaires ainsi que des assurances privées comme l'assurance indemnités journalières en cas de maladie seront également affectées par une augmentation des inscriptions à l'AI. Ces coûts feront peser une charge supplémentaire sur les assurances sociales, qui devront déjà compter sur des recettes plus faibles en raison de la crise.

Moins de réinsertions

Grâce à une intervention rapide et à des mesures de soutien ciblées, les personnes concernées peuvent éviter une incapacité de travail prolongée et être à nouveau en mesure de s'adapter au marché du travail. Mais ce soutien est aussi mis à rude épreuve par la crise du coronavirus. Le contact direct avec les bénéficiaires de l'AI ou de l'aide sociale – un facteur important dans le processus de réintégration – est difficile à maintenir dans l'environnement actuel (Lätsch et al. 2020). Les mesures de réintégration professionnelle peuvent ne pas être prises ou doivent être interrompues en raison de la fermeture temporaire des institutions – ce qui diminue les chances de réussite de la réintégration.

Même si une personne reçoit le soutien nécessaire et est capable de retourner sur le marché du travail, la réussite de sa réintégration dépend de la capacité d'absorption du marché du travail. Celle-ci est plus faible en période d'incertitude économique : compte tenu de la hausse du chômage, l'intégration des bénéficiaires de l'AI et de l'aide sociale risque d'être plus difficile.

Coopération entre acteurs publics et privés plus importante que jamais

Les scénarios mentionnés pour l'aide sociale et l'AI mettent en évidence deux problématiques qui sont étroitement liées : le nombre croissant de chômeurs ou de personnes en fin de droit, et l'augmentation du nombre de personnes souffrant de maladies psychiques. Les différentes assurances sociales s'occupent donc de plus en plus de personnes ayant des problèmes multiples (emploi, santé), ce qui nécessite une coordination entre elles. Celle-ci est promue dans le cadre de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Il s'agit ici de réduire ou d'éliminer les interfaces entre les assurances de manière à atteindre l'objectif commun – la réinsertion sur le marché du travail.

Actuellement, la culture de la CII se développe différemment selon les cantons. Cependant, la crise actuelle montre clairement qu'une coopération sans faille entre les assurances sociales est essentielle. Une intervention coordonnée des assurances sociales permet non seulement d'économiser des fonds publics, mais surtout de faire bénéficier les personnes concernées d'un soutien rapide et efficace pour leur réintégration. Dans la situation actuelle, les initiatives de CII sont plus importantes que jamais. Elles devraient être encouragées et développées en conséquence.

De plus, la CII devrait dépasser les frontières des assurances de l'Etat. Comme indiqué ci-dessus, en particulier en cas de maladie, d'autres acteurs – également privés – jouent un rôle important. Dans le cas de l'AI, par exemple, les processus peuvent être simplifiés et les doublons évités grâce à une meilleure coopération avec les assureurs d'indemnités journalières maladie. Les caisses de pension peuvent également participer au processus de réintégration en proposant une gestion de cas en coopération avec les assureurs d'indemnités journalières maladie. Cette coopération avec les acteurs des assurances privées est d'autant plus importante dans la crise actuelle, où la réintégration est devenue plus difficile.

5 _ Extension coûteuse de l'assurance-chômage et des allocations pour perte de gain

Nouveaux groupes de bénéficiaires et accès simplifié

Le 13 mars, avant même l'introduction du semi-confinement, le Conseil fédéral a pris des premières mesures pour atténuer les conséquences économiques de la crise pour les salariés. Celles-ci ont ensuite été progressivement étendues. Ainsi, le Conseil fédéral a prévu les mesures suivantes pour la réduction de l'horaire de travail (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage) :

- _ **L'accès a été simplifié.** Par exemple, le délai de carence de trois jours a été supprimée, ce qui signifie que les employeurs doivent moins contribuer à la perte d'heures de travail. Les salariés ne sont plus tenus de liquider leurs heures supplémentaires avant de pouvoir bénéficier du chômage partiel (Seco 2020e).
- _ **Le cercle des bénéficiaires a été étendu** pour inclure les personnes suivantes :
 - Apprentis
 - Personnes ayant un emploi à durée déterminée ou temporaire
 - Conjoint / partenaire enregistré de l'employeur, occupé dans l'entreprise de celui-ci
 - Les employés occupant une position assimilable à celle d'un employeur et leur conjoint ou partenaire enregistré (un montant forfaitaire de 3320 francs pour un emploi à plein temps est prévue pour ce groupe de personnes) ⁻¹³
- _ **La durée du droit a été prolongée :** le Conseil fédéral a suspendu le délai de quatre mois pour l'indemnisation du chômage partiel pour perte de travail de 85 % ou plus pendant la durée de la situation exceptionnelle (Seco 2020e). ⁻¹⁴

Pour les chômeurs qui ne bénéficient pas de l'indemnité de chômage partiel, l'ordonnance prévoit ce qui suit :

- _ Afin d'éviter les fins de droits, l'indemnité journalière maximale possible a été augmentée de 120 indemnités journalières (auparavant 400 jours pour les personnes de moins de 55 ans).
- _ Pour la période de validité de l'ordonnance 2 Covid-19, l'obligation de fournir la preuve des recherches d'emploi n'est plus requise.

Le Conseil fédéral a également pris des mesures concernant les allocations pour perte de gain et a élargi le groupe des bénéficiaires aux personnes suivantes (Ordonnance sur les pertes de gain COVID-19) :

- _ Les parents qui doivent interrompre leur activité pour s'occuper de leurs enfants
- _ Les employés qui doivent interrompre temporairement leur travail en raison d'une quarantaine prescrite par un médecin
- _ Les travailleurs indépendants qui subissent une perte de revenus en raison de la fermeture d'une école, d'une quarantaine ordonnée par un médecin ou de la fermeture d'une entreprise
- _ Les indépendants indirectement touchés qui subissent une perte de revenus en raison des mesures de lutte contre la pandémie et dont le revenu est compris entre 10 000 et 90 000 francs, soumis à l'AVS (réglementation sur les cas de rigueur).

¹³ Le Conseil national désire élargir les prestations pour les dirigeants salariés de leur entreprise qui devraient bénéficier des mêmes conditions que les indépendants en cas de chômage partiel lié au coronavirus, soit 5880 francs par mois. Il a accepté le 5 mai 2020 par 117 voix contre 66 une motion de sa commission contre l'avis du Conseil fédéral (RTS 2020b).

¹⁴ L'indemnisation de chômage partiel est normalement limitée à un maximum de douze mois sur une période de deux ans (Seco 2020f).

L'explosion des coûts absorbée par des contributions à fonds perdu

Le recours significatif aux indemnités de chômage partiel et l'assouplissement de ses critères met les finances de l'assurance-chômage à rude épreuve. Les coûts supplémentaires sont de l'ordre de cinq à sept milliards de francs par mois (Seco 2020c).

Pour couvrir ceux-ci, le Conseil fédéral a demandé le 20 mars 2020 six milliards de francs à fonds perdu pour le fonds de l'assurance-chômage (Bundesrat 2020a). Ces six milliards de francs sont destinés à empêcher le fonds de l'assurance-chômage d'atteindre son plafond d'endettement actuel d'environ 8,1 milliards de francs, qui sont accordés par la Confédération sous la forme de prêts de trésorerie. Cependant, le Conseil fédéral a annoncé à la mi-avril que, selon l'évolution de la demande, l'assurance-chômage devrait compter avec des créances d'au moins quinze milliards de francs (De Carli 2020). Cela signifierait que le plafond de la dette serait dépassé. Le Parlement décidera au cours du troisième trimestre si l'assurance-chômage sera à nouveau soutenue par des fonds fédéraux supplémentaires. Dans le cas contraire, et si le fonds de l'assurance s'endette au-delà de la limite autorisée, le Conseil fédéral sera tenu par la loi d'augmenter les cotisations salariales de 0,3 point de pourcentage au maximum et de présenter une nouvelle réglementation du financement (art. 90c de la loi sur l'assurance-chômage).

Il est probable que le «pour-cent de solidarité» de l'assurance-chômage, qui est prélevé sur les salaires supérieurs à 148 200 francs, continuera à s'appliquer en 2021. Il y a un an, la Direction du travail du Seco prévoyait que le pour-cent de solidarité disparaîtrait à partir de 2021 en raison des bonnes perspectives financières du fonds de l'assurance-chômage (Jacquemart 2019). Ces perspectives sont désormais rendues caduques par la situation actuelle.

Le régime des allocations pour perte de gain est confronté à des défis similaires à ceux de l'assurance-chômage. Des dépenses supplémentaires d'au moins trois milliards de francs sont attendues (BSV 2020c) en raison des différentes mesures prises pour faciliter l'accès aux APG (voir tableau 2 pour les coûts de chaque mesure). A titre de comparaison, les dépenses totales de l'APG étaient de 1,7 milliard en 2018 (BSV 2019a). Pour compenser ces dépenses supplémentaires, la Confédération a prévu jusqu'ici 5,3 milliards de francs à fonds perdu (Bundesversammlung 2020).

Il existe également une règle d'intervention pour le fonds d'indemnisation des APG. Le Conseil fédéral doit ainsi augmenter le taux de cotisation si les liquidités et les placements du fonds tombent en dessous de 50 % d'une dépense annuelle. Toutefois, le taux de cotisation ne peut pas dépasser 0,5 %. La dernière fois qu'une augmentation a été nécessaire remonte à 2011, après que les réserves du fonds étaient tombées en 2010 en dessous de la moitié des dépenses annuelles en raison de l'introduction de l'assurance-maternité en 2005 (Bundesrat 2010). Actuellement, le taux de cotisation est de 0,45 %.

Le système d'allocation pour pertes de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus est basé sur le système des APG «ordinaires» en ce qui concerne le calcul des prestations et leur paiement. Cependant, il n'est pas financé par les cotisations salariales, mais exclusivement par les ressources de la Confédération (BSV 2020c). Par conséquent, la règle d'intervention n'est pas applicable dans ce cas et il ne faut donc pas s'attendre à une augmentation du taux de contribution.

Tableau 2

Les allocations pour perte de gain en lien avec la pandémie se montent à 3,1 milliards de francs

Mesure	Personnes concernées	Coûts estimés en millions de francs
Allocation pour les travailleurs indépendants directement touchés	60 000	972
Allocation pour les cas de rigueur parmi les travailleurs indépendants indirectement touchés	145 000	1300
Interruption de l'activité lucrative en raison de l'obligation d'assumer la garde des enfants	60 600	795
Interruption de l'activité lucrative en raison d'un placement en quarantaine	43 000	64
Total supplémentaire		3100

Source : Ofas (2020c)

Aléa moral en raison de l'extension du groupe de bénéficiaires

L'élargissement du groupe des bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain a été décidé par le Conseil fédéral par voie d'ordonnance. Ces ordonnances sont formellement valables pendant six mois. Si le Conseil fédéral souhaite les prolonger, il est tenu de transposer ses décisions en droit commun et de soumettre le message correspondant au Parlement (Bundesrat 2020c). Toutefois, en raison de la réouverture progressive de l'économie, il est concevable que des éléments (par exemple, les services liés aux fermetures ordonnées de magasins ou d'écoles) deviennent caducs d'ici là et soient donc supprimés sans être transposés.

Dans le cas d'autres extensions de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain, qui ne sont pas directement liées à la situation sanitaire en soi, il y aura une forte pression politique pour maintenir certaines prestations comme «éternels provisoires», par exemple la protection des apprentis, des salariés ayant un emploi temporaire ou des contrats à durée déterminée. Bien que certains d'entre eux aient déjà payé des cotisations d'assurance-chômage (par exemple les apprentis de dix-huit ans et plus), ils ne pouvaient jusqu'alors pas profiter du chômage partiel. Si les décideurs politiques veulent élargir le groupe des bénéficiaires du chômage partiel après la crise, les primes devront être ajustées en conséquence.

Dans ces considérations, la situation des travailleurs indépendants doit faire l'objet d'une attention particulière. En «temps normal», c'est-à-dire avant la crise du Covid-19, ces derniers ne pouvaient pas bénéficier du chômage partiel (ou des allocations pour perte de gain qui financent les cas de rigueur durant la crise). Celui-ci est conçu comme une assurance pour les employés qui ne peuvent ni déterminer ni influencer la perte de leur emploi (AWA 2020). Cependant, les indépendants ne sont guère victimes des décisions de gestion qu'ils prennent eux-mêmes. Une protection spéciale contre le licenciement sous la forme du chômage partiel n'a pas de sens.

En outre, les indépendants peuvent fortement influencer le volume des activités de leur entreprise par leurs acquisitions ainsi que par leur stratégie de prix. Une assurance contre la baisse des commandes favoriserait l'aléa moral¹⁵, car les indépendants pourraient être tentés de faire moins d'efforts pour acquérir de nouveaux mandats, s'ils savent que l'assurance-chômage compensera le manque de chiffre d'affaires. De plus, si l'assurance-chômage devait apporter un soutien financier en cas de baisse des activités, cette prestation serait assimilable à une subvention et fausserait le marché (WBF 2015). Les entreprises «non compétitives»

15 L'aléa moral est le terme utilisé pour décrire les incitations économiques inopportunes qui conduisent une personne ou une entreprise à se comporter de manière imprudente et donc à prendre des risques accrus.

bénéficiant du soutien de l'assurance-chômage auraient un avantage de prix par rapport aux concurrents «sains» qui ne bénéficieraient pas de cette prestation. L'assurance-chômage ne peut pas résoudre tous les problèmes d'une entreprise : le risque entrepreneurial doit rester du côté du travailleur indépendant (AWA 2020). C'est pour cette raison que ces derniers n'étaient jusqu'ici pas soumis à l'assurance-chômage et ne payaient pas de prime, et cela doit rester ainsi pour garantir une économie de marché efficace. La réglementation sur les cas de rigueur introduite pendant la crise, qui offre une protection contre le chômage aux travailleurs indépendants par le biais d'une allocation pour perte de gain, viole cette logique et ne doit pas se prolonger à long terme.

La situation des salariés ayant une position assimilable à celle d'un employeur (ou «salariés dirigeants») est très similaire à celle des indépendants en ce qui concerne l'influence sur le cours des affaires. C'est pourquoi le chômage partiel n'était, à juste titre, pas à leur disposition avant la crise. Cependant, s'ils quittent l'entreprise et ne peuvent plus influencer le cours des affaires, ils reçoivent des allocations de chômage, comme tous les autres salariés qui ne peuvent pas trouver de nouveaux emplois. C'est la raison pour laquelle ils paient des cotisations au chômage – contrairement aux indépendants. Il faut donc relativiser l'«injustice» souvent décriée, selon laquelle les salariés dirigeants paieraient des primes sans en retirer aucun avantage.

Toutefois, le montant des primes des salariés dirigeants est le même que celui des autres salariés, alors que leurs prestations assurées sont moins étendues. Le système pourrait être ajusté en réduisant le niveau de prime pour les salariés dirigeants. Toutefois, cette mesure devrait s'accompagner d'une augmentation des primes pour les autres employés afin de maintenir constantes les recettes de l'assurance-chômage. Or, une «réduction des primes du patron aux dépens des ouvriers» n'aurait politiquement que peu de chances d'aboutir.

Des finances publiques solides comme meilleure protection contre les catastrophes

Le risque d'aléa moral pour les indépendants, ainsi que pour les salariés dirigeants, est assez faible dans le cadre de la crise du coronavirus. De nombreux entrepreneurs ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur ou nul, non pas parce qu'ils n'ont pas cherché à développer leur activité, mais parce que leur entreprise ou celle de leurs clients a soudainement été fermée par ordre de la Confédération. La décision du Conseil fédéral d'étendre le cercle des bénéficiaires de l'assurance-chômage ainsi que de l'allocation pour perte de gain est donc justifiable d'un point de vue politique, à condition que cette extension soit clairement limitée à la durée de la crise du Covid-19.

Toutefois, cette décision a créé un précédent. Les indépendants et les salariés dirigeants savent désormais que lors de la prochaine pandémie (ou vague pandémique), l'Etat se rangera à leurs côtés. Certains pourraient être tentés de diminuer leurs réserves financières. Ce comportement pourrait augmenter la gravité et la probabilité de crises futures : il en faudrait moins pour déclencher une crise et plus pour y faire face (Müller et Schnell 2020). En outre, ce comportement viole le principe d'assurance car il permettrait aux travailleurs indépendants de bénéficier de prestations d'assurance pour lesquelles ils n'auraient pas payé de cotisations.

Dans la mesure où une pandémie de cette ampleur sera probablement un événement extrêmement rare, la violation du principe de l'assurance semble tolérable.

En outre, définir des solutions pour le chômage en cas de pandémie spécifique à chaque groupe de bénéficiaires serait très complexe. De plus, une telle définition permettrait d'aider avant tout les entreprises intensives en personnel, mais moins les entreprises à forte intensité capitaliste. Enfin, outre les pandémies, d'autres événements majeurs ayant des conséquences économiques similaires sont envisageables, comme une pénurie d'électricité (Babs 2015).

Le plus important dans ce contexte est que l'Etat conserve la flexibilité financière nécessaire pour pouvoir réagir rapidement à des catastrophes aussi rares. Ces événements ne sont guère assurables sur le plan privé, car ils touchent presque tous les clients en même temps et parce que leur nature mondiale rend la diversification géographique des risques pratiquement impossible. Des budgets équilibrés et un faible taux d'endettement – également à l'avenir – sont les meilleures garanties que l'Etat soit en capacité d'agir. Le frein à l'endettement, qui a récemment beaucoup été critiqué, s'avère être un instrument important dans la gestion de la crise du Covid-19. La modification prévue de la loi sur les finances (Bundesrat 2019b) devrait donc être abandonnée, car elle vise à desserrer le frein à l'endettement.

6 Conclusion : sécuriser le contrat intergénérationnel

Rétablir les niveaux de prestation d'avant la crise

La pandémie de Covid-19 est un événement sanitaire et économique dont l'impact et la rapidité étaient inimaginables il y a peu. Le Conseil fédéral a donc rapidement pris des mesures fortes pour atténuer les conséquences financières pour l'économie à court et moyen terme. Il est trop tôt pour évaluer l'efficacité et la pertinence de ces mesures. Il appartiendra aux historiens économistes d'en débattre dans le futur.

L'accès simplifié et l'extension du cercle des bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain étaient justifiés pendant la période de semi-confinement car le Conseil fédéral avait «privé» de nombreuses entreprises de leurs «outils» en ordonnant leur fermeture. Maintenant que l'économie s'ouvre à nouveau, cette justification n'est plus valable. Il faut désormais changer de régime et revenir aux instruments de lutte contre les cycles conjoncturels d'avant la crise.

C'est désormais aux politiques d'abroger progressivement les mesures spéciales adoptées pendant la crise. Cette démarche doit non seulement être coordonnée avec les mesures de réouverture de l'économie, mais également être faite rapidement. Plus les mesures spéciales de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain resteront en vigueur longtemps, plus il sera difficile politiquement de se passer du doux poison que représente ces aides de l'Etat. Toutefois, l'abrogation rapide des mesures spéciales est impérative car le financement des prestations introduites par le droit de nécessité n'est pas assuré à long terme.

L'abrogation des dispositions spéciales de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain doit être échelonnée dans le temps et dans son contenu. D'une part, l'extension du groupe de bénéficiaires de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain, qui était liée aux fermetures d'entreprises imposées par l'Etat, doit être levée automatiquement, par exemple au plus tard trois mois après les différentes réouvertures.⁻¹⁶ Il ne faut pas se concentrer sur les caractéristiques des différents groupes de bénéficiaires (par exemple, les personnes ayant un contrat à durée déterminée, les salariés dirigeants), mais sur les branches ou secteurs concernés. Par exemple, la levée des mesures spéciales pour l'industrie du tourisme (téléphoniques) aura lieu plus tard que pour les magasins de bricolage, qui ont pu rouvrir dès avril 2020.

D'autre part, les conditions d'accès simplifiées (suppression du délai de carence et de l'obligation de liquider d'abord les heures supplémentaires) doivent être rétablies telles qu'avant la crise, pour les secteurs qui ne sont pas directement touchés par les fermetures imposées par l'Etat. Il en va de même pour la prolongation de la période de droit à l'assurance-chômage (120 jours supplémentaires, pas d'obligation de fournir la preuve de recherche d'emploi). Après la réouverture complète de l'économie, on peut supposer que la demande continuera certes à croître de manière hésitante. Toutefois, il n'existera plus d'interdiction de l'offre résultant des mesures de protection sanitaire. Les règles spéciales pour l'accès à l'assurance-chômage et à l'allocation pour perte de gain et pour la durée des prestations de l'assurance-chômage perdront leur raison d'être et devraient donc être levées à partir du 15 septembre 2020. Les cas de rigueur pour les secteurs qui restent fermés à long terme (par exemple, les événements majeurs de plus de 1000 personnes) doivent être réglementés séparément.

Pas de dette de consommation pour les prochaines générations

En 2020, les revenus de l'AVS, de l'AI, de l'APG et, dans une certaine mesure, de la prévoyance professionnelle diminueront moins fortement que la masse salariale totale en Suisse, principalement grâce aux nouvelles prestations de l'assurance-chômage. Cependant, ce maintien artificiel des plus importantes assurances

16 L'allocation pour perte de gain accordée aux indépendants qui peuvent rouvrir leur entreprise le 27 avril ou le 11 mai est limitée au 16 mai 2020 (BSV 2020d).

sociales a un prix élevé. Les nouvelles prestations de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain, qui ont été introduites par le droit de nécessité, n'ont été possibles que grâce à la création d'une dette fédérale de plusieurs milliards de francs : des prêts ont déjà été accordés pour l'assurance-chômage à hauteur de six milliards de francs et pour les allocations pour perte de gain à hauteur de 5,3 milliards de francs. La protection offerte pour certaines assurances sociales s'accompagne donc d'un endettement supplémentaire par d'autres assurances sociales. A ces dettes s'en ajoutent d'autres, par exemple pour la garantie par la Confédération des crédits-relais ou pour le financement du déficit qui apparaîtra dans les comptes fédéraux à la fin de l'année (Schäfer et Vonplon 2020). Ces dettes devront être réduites par les générations futures par le biais d'une augmentation des impôts et d'une renonciation à certaines prestations.

Il n'est pas mauvais en soi que la prochaine génération participe au remboursement des dettes si celles-ci financent des investissements dans des écoles, des routes ou autres infrastructures qui seront utilisées par les générations futures. Cependant, la dette pour l'extension de l'assurance-chômage et des allocations pour perte de gain pendant la crise du Covid-19 n'est pas destinée à l'investissement mais à la consommation de la génération active actuelle. En raison de la justice intergénérationnelle, réduire les dettes bénéficiant largement à la génération active actuelle par la même génération (c'est-à-dire dans les quinze ans) relève de l'équité. D'autant plus que les jeunes générations supporteront déjà une part disproportionnée du fardeau de l'assainissement dans les prochaines réformes des premier et deuxième piliers de la prévoyance vieillesse, même sans les effets du coronavirus. La réduction de ces dettes doit être incluse dans le budget général et la planification financière du gouvernement fédéral. Des faibles dettes sont la meilleure préparation pour donner à l'Etat une marge de manœuvre suffisante en cas de futures pandémies ou d'autres «événements du siècle».

Ce qu'il faut faire – ce dont il faut s'abstenir

Domaine	
Prévoyance vieillesse	– Réforme AVS 21 Adaptation progressive de la TVA, pas d'augmentation soudaine Adaptation de l'âge de la retraite des femmes à celui des hommes par étapes mensuelles – Réforme de la LPP Revoir la portée et la durée des dispositions transitoires Réduction de la déduction de coordination sur plusieurs années – Pas d'extension des prestations de retraites Pas de treizième rente AVS Pas de rente-pont
Assurance-maladie	– Pas de prise en charge des coûts des caisses maladies par le gouvernement fédéral – Aucune intervention politique dans le processus de fixation des primes (pas de gel, pas de plafonnement) – Définition et prise en charge par l'Etat des frais pour les capacités de réserve
Assurance-invalidité et aide sociale	– Promotion des initiatives cantonales de collaboration interinstitutionnelle (CII) – Renforcement des interactions avec les acteurs privés (assurance indemnités journalières en cas de maladie, caisses de pension)
Assurance-chômage et allocation pour perte de gain	– Passage du régime spécial pendant les fermetures d'entreprises imposées par l'Etat au régime «normal» en période de ralentissement économique (suppression progressive des mesures spéciales de l'assurance-chômage et de l'allocation pour perte de gain). – Abroger les règlements spéciaux sur l'indemnisation du chômage partiel en coordination avec le calendrier de réouverture (par exemple, trois mois après la réouverture des branches/secteurs respectifs) réintroduire un délai de carence (retour à trois jours), l'obligation de liquider les heures supplémentaires avant de toucher le chômage partiel et la limitation dans le temps – Abolir le chômage partiel pour les salariés dirigeants et les dispositions relatives aux cas de rigueur pour les indépendants à partir du 15 septembre 2020
Finances de l'Etat	– Réduction des dettes créées pour financer les contributions à fonds perdu pour l'assurance-chômage et l'allocation pour perte de gain dans les quinze ans – Pas de desserrement du frein à l'endettement

Bibliographie

- Alig, Jasmine (2020): Krankenkassen in Zeiten von Covid-19: Reserven für den Krisenfall. In: Handelszeitung Insurance. 27.04.2020. <https://www.handelszeitung.ch/insurance/krankenkassen-zeiten-von-covid-19-reserven-fur-den-krisenfall>. Consulté le 07.05.2020.
- AWA, Amt für Wirtschaft und Arbeit (2020): Selbständig werden, Selbständigkeit und Arbeitslosenversicherung. https://awa.zh.ch/internet/volkswirtschaftsdirektion/awa/de/arbeitsmarkt/beratung_im_rav/selbstaendigkeit/selbstaendigkeitundarbeitslosenversicherung.html#arten-von-selbst-ndigkeit-in-der-alv. Consulté le 07.05.2020.
- Babs, Bundesamt für Bevölkerungsschutz (2015): Katastrophen und Notlagen Schweiz – Technischer Risikobericht 2015. www.news.admin.ch/news/message/attachments/40201.pdf. Consulté le 22.04.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2019): KVG-Solvenztest 2019. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/pus/solvenztest/kvg-solvenztest-2020/ergebnissolvenztest2019.pdf.download.pdf/d_Solvenztest_2019_d_def.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020a): COVID-19 in der Schweiz. <https://covid-19-schweiz.bagapps.ch/de-1.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020b): Neues Coronavirus: Situation Schweiz. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/krankheiten/ausbrueche-epidemien-pandemien/aktuelle-ausbrueche-epidemien/novel-cov/situation-schweiz-und-international.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020c): Bundesrat lockert schrittweise Massnahmen zum Schutz vor dem neuen Coronavirus. <https://www.bag.admin.ch/bag/de/home/das-bag/aktuell/medienmitteilungen.msg-id-78818.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BAG, Bundesamt für Gesundheit (2020d): T 5.01 Aufsichtsdaten OKP CH. https://www.bag.admin.ch/dam/bag/de/dokumente/kuv-aufsicht/stat/donnees-de-surveillance/dsurv18pdf.pdf.download.pdf/dsurv18_KV501-02d_190917_V1D.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- BAK (2020): Aktuelle Prognosen. BAK Prognosen – Mai 2020. <https://www.bak-economics.com/publikationen/aktuelle-prognosen>. Consulté le 22.04.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019a): Bruttoinlandprodukt, lange Serie. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/economie-nationale/comptes-nationaux/produit-interieur-brut.assetdetail.9546399.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019b): Kontensequenz der Gesamtwirtschaft und der institutionellen Sektoren. Zu laufenden Preisen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees/graphiques.assetdetail.9546429.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2019c): Bilanz der ständigen Wohnbevölkerung, 1861–2018. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/catalogues-banques-donnees.assetdetail.9486047.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020a): Ausgaben nach Funktionen, Bund, FS-Modell. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/administration-finances-publiques/depenses-dettes.assetdetail.12207990.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020b): Gesundheitskosten nach Alter und Geschlecht (Schätzung). <https://www.bfs.admin.ch/bfs/en/home/statistics/catalogues-databases.assetdetail.je-f-14.05.01.04.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020c): Ständige und nichtständige Wohnbevölkerung nach Kanton, Geschlecht, Zivilstand und Alter. https://www.pxweb.bfs.admin.ch/pxweb/fr/px-x-0102010000_102/-/px-x-0102010000_102.px/?rxid=27ea5455-a84c-4c4d-9efb-a5be9c73a315. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020d): Fiskaleinnahmen: Steuern und Sozialabgaben in der Schweiz, GFS-Modell. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/administration-finances-publiques/fiscalite-recettes.assetdetail.12207939.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020e): Sterblichkeit, Todesursachen. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BFS, Bundesamt für Statistik (2020f): Wöchentliche Todesfälle, 2020. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/gesundheit/gesundheitszustand/sterblichkeit-todesursachen.assetdetail.12727508.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019a): Schweizerische Sozialversicherungsstatistik (SVS). <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/ueberblick/grsv/statistik.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019b): AHV-Finanzhaushalte ohne Reform, gemäss der STAF1 und mit der AHV 21. https://www.bsv.admin.ch/dam/bsv/de/dokumente/ahv/finanzperspektiven/Finanzperspektiven_AHV_2015-2035_d.pdf.download.pdf/Finanzperspektiven%20der%20AHV%20bis%202045.pdf. Consulté le 07.05.2020.

- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019c): Reform der beruflichen Vorsorge (BVG-Reform). Erläuternder Bericht zur Eröffnung des Vernehmlassungsverfahrens. <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59553.pdf>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2019d): Invalide Neurentner/innen in der Schweiz im Dezember nach Geschlecht, Altersklasse und Invaliditätsursache. <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/soziale-sicherheit/sozialversicherungen/iv.assetdetail.8508550.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020a): Finanzielle Lage und Perspektiven der IV. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/iv/finanzen-iv.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020b): Reform der beruflichen Vorsorge. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/sozialversicherungen/bv/reformen-und-revisionen.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020c): Allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home/assurances-sociales/eo-msv/grundlagen-und-gesetze/eo-corona.html>. Consulté le 07.05.2020.
- BSV, Bundesamt für Sozialversicherungen (2020d): Coronavirus: Übergangsregelung für Anspruch auf Erwerbsersatz. <https://www.bsv.admin.ch/bsv/de/home/publikationen-und-service/medieninformationen/nsb-anzeigeseite.msg-id-78856.html>. Consulté le 13.05.2020.
- Bundesrat (2010): Bundesrat erhöht den Beitragssatz für die Erwerbsersatzordnung. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-33770.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Bundesrat (2019a): Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose: Botschaft verabschiedet. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76856.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Bundesrat (2019b): Botschaft zur Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung (Änderung des Finanzhaushaltsgesetzes). <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/59314.pdf>. Consulté le 11.04.2020.
- Bundesrat (2020a): Nachmeldung zum Nachtrag 1/2020: Nachtragskredite zur Abfederung der Auswirkungen auf Wirtschaft und Gesellschaft. <https://www.parlament.ch/centers/documents/fr/br-bundesrat-2020-03-20-f.pdf>. Consulté le 07.05.2020.
- Bundesrat (2020b): SR 818.101.24 Verordnung 2 über Massnahmen zur Bekämpfung des Coronavirus (COVID-19). www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/20200744/index.html. Consulté le 26.04.2020.
- Bundesrat (2020c): Coronavirus: Überführung der Notverordnungen des Bundesrates in ein dringliches Bundesgesetz. <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-78929.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Bundesversammlung (2020): 20.007. Budget 2020. Supplément I. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20200007#/AffairSummary>. Consulté le 07.05.2020.
- Compenswiss (2020): Kontrastreiche Umlageergebnisse von AHV, IV und EO – Positive Anlageergebnisse. http://www.compenswiss.ch/portrait/de/doc.cfm?grp_name=avslLibFileListing&doc_name=Medienmitteilung%20compenswiss%2007.04.2019%20-%20Betriebsergebnisse%202019.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- Cosandey, Jérôme (2019a): L'amour du prochain commence par soi-même. Blog Avenir Suisse, 4 octobre. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/lamour-du-prochain-commence-par-soi-meme/>. Consulté le 07.05.2020.
- Cosandey, Jérôme (2019b): Sortir du discours sur l'âge «guillotine» de 65 ans. Blog Avenir Suisse, 3 novembre. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/sortir-du-discours-sur-lage-guillotine-de-65-ans/>. Consulté le 07.05.2020.
- Cosandey, Jérôme (2019c): Une rente-pont vers l'abîme. Blog Avenir Suisse, 15 juillet. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/une-rente-pont-vers-labime/>. Consulté le 07.05.2020.
- Credit Suisse (2020): La mondialisation met l'industrie suisse sous pression. <https://www.credit-suisse.com/ch/fr/unternehmen/unternehmen-unternehmer/aktuell/globalisierung-setzt-schweizer-industrie-unter-druck.html>. Consulté le 07.05.2020.
- De Carli, Luca (2020): Jetzt drohen auch noch höhere Lohnabzüge. In: Tages-Anzeiger. 24.04.2020. <https://www.tagesanzeiger.ch/es-drohen-hoehere-lohnabzuege-219430570582>. Consulté le 07.05.2020.
- EFK, Eidgenössische Finanzkontrolle (2016): Freizügigkeitseinrichtungen in der beruflichen Vorsorge – Evaluation der Vorteile und Risiken für die Versicherten und den Bund. [https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20\(49\)/14471BE.pdf](https://www.efk.admin.ch/images/stories/efk_dokumente/publikationen/evaluationen/Evaluationen%20(49)/14471BE.pdf). Consulté le 07.05.2020.
- EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2016): Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz. <https://www.efv.admin.ch/efd/fr/home/themen/finanzpolitik/perspectives-a-long-terme-des-finances-publiques-en-suisse.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Enz, Werner (2020): Psychischer Stress wegen Corona führt zu mehr Invaliditätsfällen. In: Neue Zürcher Zeitung. 12.04.2020. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/coronavirus-psychischer-stress-fuehrt-zu-mehr-invaliditaetsfaellen-ld.1551403>. Consulté le 29.04.2020.

Felder, Stefan; Meyer, Stefan; Gmünder, Marcus (2019): Tarif- und Finanzierungsunterschiede im akutstationären Bereich zwischen öffentlichen Spitälern und Privatkliniken 2013-2017. Gutachten im Auftrag der Privatkliniken Schweiz (PKS). Universität Basel/IWSB.

- Feusi, Dominik (2020): Mehr als 20'000 Ärzte und Pflegende haben Kurzarbeit. In: Tages-Anzeiger. 02.04.2020. www.tagesanzeiger.ch/mehr-als-20000-aerzte-und-pflegende-haben-kurzarbeit-315903655121. Consulté le 21.04.2020.
- Gafafer, Tobias (2020): Die Corona-Krise führt erst verzögert zu mehr Sozialhilfefällen – doch schon bald droht ein doppeltes Problem. In: Neue Zürcher Zeitung. 01.05.2020. <https://www.nzz.ch/schweiz/die-corona-krise-fuehrt-erst-verzoegert-zu-mehr-sozialhilfeaelen-doch-schon-bald-droht-ein-doppeltes-problem-ld.1554040>. Consulté le 07.05.2020.
- Grünenfelder, Peter; Cosandey, Jérôme; Dümmler, Patrick; Müller, Jürg; Rutz, Samuel; Salvi, Marco; Schnell, Fabian (2020): Des réponses de politique économique à la crise du coronavirus. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/des-reponses-de-politique-economique-a-la-crise-du-coronavirus/>. Consulté le 07.05.2020.
- Jacquemart, Charlotte (2019): Solidaritätsprozent läuft aus – «ALV ist per Ende Jahr voraussichtlich schuldenfrei». In: Schweizer Radio Fernsehen (SRF). 09.04.2019. <https://www.srf.ch/news/wirtschaft/solidaritaetsprozent-laeuft-aus-alv-ist-per-ende-jahr-voraussichtlich-schuldenfrei>. Consulté le 07.05.2020.
- Kanton Bern (2020): Vortrag – Verordnung über Massnahmen zur Bewältigung der Coronavirus-Krise im Gesundheitswesen (CKGV). <https://www.rr.be.ch/etc/designs/gr/media.cdwbinary.RRDOKUMENTE.acq/a50a8d0222de-470697bf36bbbea9d4a4-332/22/PDF/2020.GSI.618-Vortrag-D-204012.pdf>. Consulté le 07.05.2020.
- Kanton Graubünden (2020): Verordnung zur Auszahlung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen an öffentliche Spitäler und zur Übernahme von Einnahmeausfällen bei Spitälern als Massnahme zur Bewältigung der COVID-19-Pandemie. https://www.gr.ch/DE/Medien/Mitteilungen/MMStaka/2020/DokumenteMedien/Not-VO%20Leistungen%20an%20Spit%C3%A4ler_de.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- KOF (2020): Konjunkturszenarien, Frühjahr 2020. Im Bann des Coronavirus – Rezession in Europa und der Schweiz wahrscheinlich. https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/dual/kof-dam/documents/Medienmitteilungen/Prognosen/2020/Konjunkturszenarien_Fruehjahr_2020_lang.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- Landolt, Noemi Lea (2020): «Schaden muss aufgeteilt werden»: Aargauer Spitäler wollen Geld für Corona-Ausfälle. In: Aargauer Zeitung. 19.04.2020. <https://www.aargauerzeitung.ch/aargau/kanton-aargau/schaden-muss-aufgeteilt-werden-aargauer-spitaeler-wollen-geld-fuer-corona-ausfaelle-13768418>. Consulté le 07.05.2020.
- Lätsch, David; Eberitzsch, Stefan; Brink, Ida Ofelia (2020): Steigende Fallzahlen in der Sozialhilfe und Einschränkungen im Kinderschutz. Wie Sozialdienste in der Deutschschweiz von der Corona-Krise betroffen sind. Zürich: Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW).
- Libera (2020): COVID-19: Auswirkungen der Übersterblichkeit auf die Pensionskassen. https://scnem.com/goto.php?l=oxg83p.ic6nk5,u=d2a54a534f857a69ba6e6acdd769a74d,n=eeu4d.3a0ghb,art_id=eeu4e.27mj3bf. Consulté le 07.05.2020.
- Müller, Jürg; Schnell, Fabian (2020): Les renflouements, une mesure à éviter. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/publication/les-renflouements-une-mesure-a-eviter/>. Consulté le 07.05.2020.
- OAK BV, Oberaufsichtskommission Berufliche Vorsorge (2019): Jahresmedienkonferenz. Bern, 14. Mai 2019. Mediendokumentation. https://www.oak-bv.admin.ch/inhalte/Startseite/Medienmitteilungen/2019/Mediendokumentation_14052019_Deutsch.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- Ofas, Office fédéral des assurances sociales (2019a): voir BSV(2019a).
- Ofas, Office fédéral des assurances sociales (2020a): voir BSV(2020a).
- Parlament (2020): 20.305. Für gerechte und angemessene Reserven. <https://www.parlament.ch/fr/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaefte?AffairId=20200305>. Zugriff: 07.05.2020.
- Raiffeisen (2020): Stillstand hinterlässt tiefe Spuren. <https://www.raiffeisen.ch/content/dam/www/rch/pdf/publikationen/konjunkturcheck/de/2020/konjunkturcheck-04-2020.pdf>. Consulté le 07.05.2020.
- RTS, Radio Télévision Suisse (2020a): Comment la grippe espagnole a pu faire jusqu'à 100 millions de morts. 28.04.2020. <https://www.rts.ch/info/monde/11270912-comment-la-grippe-espagnole-a-pu-faire-jusqu-a-100-millions-de-morts.html>. Consulté le 07.05.2020.
- RTS, Radio Télévision Suisse (2020b): Le Parlement toujours plus proche d'un accord sur les crédits urgents. 05.05.2020. <https://www.rts.ch/info/11299273-le-parlement-toujours-plus-proche-d-un-accord-sur-les-credits-urgents.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Rühli, Lukas (2020): Hier, aujourd'hui, demain. Blog Avenir Suisse, 9 mars. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/hier-aujourd-hui-demain/>. Consulté le 07.05.2020.

- Rütti, Nicole (2020) : 1000 Personen verlieren derzeit in der Schweiz pro Tag ihren Job. In: Neue Zürcher Zeitung. 07.05.2020. <https://www.nzz.ch/wirtschaft/die-corona-krise-trifft-den-arbeitsmarkt-mit-voller-wucht-ld.1555025>. Consulté le 07.05.2020.
- Salvi, Marco (2019) : Un pas vers la retraite à 58 ans. Blog Avenir Suisse, 15 juillet. <https://www.avenir-suisse.ch/fr/un-pas-vers-la-retraite-a-58-ans/>. Consulté le 07.05.2020.
- Schäfer, Fabian; Vonplon, David (2020) : Finanzminister Maurer zur Corona-Krise: «Mir ist es nicht mehr wohl in meiner Haut». In: Neue Zürcher Zeitung. 29.04.2020. <https://www.nzz.ch/schweiz/finanzminister-maurer-im-interview-zur-corona-krise-ld.1553979>. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019a) : Konjunkturtendenzen Winter 2019/2020. https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Publikationen_Dienstleistungen/Publikationen_und_Formulare/konjunkturtendenz/Winter_2019-2020.html. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2019b) : Ein Leitfaden für Versicherte. Arbeitslosigkeit. https://www.arbeit.swiss/dam/seco/fr/dokumente/publikationen/broschueren/stellensuchende/SECO_716%20200_f_2019_web.pdf.download.pdf/SECO_716%20200_f_2019_web.pdf. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020a) : Stärkster Rückgang des BIP seit Jahrzehnten erwartet. <https://www.admin.ch/gov/fr/accueil/documentation/communiques.msg-id-78887.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020b) : Arbeitslosenzahlen. <https://www.seco.admin.ch/seco/fr/home/Arbeit/Arbeitslosenversicherung/arbeitslosenzahlen.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020c) : communication personnelle. 05.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020d) : Kurzarbeitsentschädigung (KAE). <https://www.arbeit.swiss/seco/fr/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020e) : Ausweitung und Vereinfachung Kurzarbeit. https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Arbeit/neues_coronavirus/kurzarbeit.html. Consulté le 07.05.2020.
- Seco, Staatssekretariat für Wirtschaft (2020f) : FAQ Kurzarbeitsentschädigung / COVID-19. <https://www.arbeit.swiss/seco/fr/home/menue/unternehmen/versicherungsleistungen/kurzarbeit/faq-kae.html>. Consulté le 07.05.2020.
- Seiler, Roman (2020) : Trotz Corona-Krise: Einige Krankenkassen könnten Prämien sogar senken. In: Handelszeitung. 13.04.2020. <https://www.handelszeitung.ch/unternehmen/trotz-corona-krise-einige-krankenkassen-konnten-pramien-sogar-senken>. Consulté le 07.05.2020.
- SP, Sozialdemokratische Partei der Schweiz (2020) : Corona-Krise: SP fordert dringende gesundheitspolitische Massnahmen. <https://www.sp-ps.ch/de/publikationen/medienmitteilungen/corona-krise-sp-fordert-dringende-gesundheitspolitische-massnahmen>. Consulté le 07.05.2020.
- Swisscanto (2020) : Pensionskassen-Monitor. <https://www.swisscanto.com/ch/de/is/vorsorgen/pensionskassenmonitor.html>. Consulté le 07.05.2020.
- UBS (2020a) : UBS Outlook Switzerland January 2020. <https://www.ubs.com/global/en/wealth-management/chief-investment-office/market-insights/regional-outlook/2020/ubs-outlook-switzerland-january20-fr.html>. Consulté le 07.05.2020.
- UBS (2020b) : Was bedeutet die Covid-19-Krise für meine Vorsorge? <https://www.vorsorgeforum.ch/wp-content/uploads/2020/04/ubs-crona-20-04-d.pdf>. Consulté le 07.05.2020.
- WBF, Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (2015) : «Es geht darum, die Gefahr eines Missbrauchs der Arbeitslosenversicherung zu verhindern». <http://www.kmu.admin.ch/kmu/de/home/aktuell/interviews/2015/hans-peter-egger.html>. Consulté le 07.05.2020.
- ZKB, Zürcher Kantonalbank (2020) : News & Research. <https://www.zkb.ch/de/un/fk/anlagen-boerse/news-research>. Consulté le 07.05.2020.