

# Les Comptes globaux de la protection sociale

Résultats de 2000 – Estimations pour 2001 –  
Evolution depuis 1950

**Editeur** Office fédéral de la statistique



Office fédéral de la statistique (OFS)  
Neuchâtel, 2003

**Complément d'information:** Véronique Gosteli, OFS, 032 713 66 37  
**Réalisation:** Heiner Ritzmann  
**Diffusion:** Office fédéral de la statistique, CH-2010 Neuchâtel  
**Tél.:** 032 713 60 60 / Fax 032 713 60 61  
**Numéro de commande:** 512-0100  
**Prix:** 18 francs  
**Série:** Statistique de la Suisse  
**Domaine:** 13 Protection sociale  
**Langue du texte original:** allemand  
**Traduction:** Services linguistiques de l'OFS  
**Graphisme/Layout:** OFS  
**Page de titre:** Monika Sommerhalder, Lucerne  
**Copyright:** OFS, Neuchâtel 2003  
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales, si la source est mentionnée.  
**ISBN:** 3-303-13057-4

# Table des matières

<b>1</b>	<b>Introduction</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>Comparaisons internationales</b>	<b>62</b>
1.1	Contenu de la publication	7	5.1	Résultats de 2000	62
1.2	Rappel historique	7	5.2	Evolution historique depuis 1990	67
1.3	Caractéristiques des Comptes globaux	12	6	Evolution historique des prestations sociales non considérées dans les Comptes globaux selon SESPROS	74
1.4	Indicateurs pour les comparaisons internationales	14			
1.5	Remarques sur le contenu de la publication	14			
<b>2</b>	<b>Principes méthodologiques</b>	<b>15</b>		Liste des abréviations	78
2.1	Définition et structure des Comptes globaux	15			
2.2	Saisie statistique des régimes	18		Tableaux	79
2.3	Calcul des indicateurs	21			
<b>3</b>	<b>Résultats de 2000 et estimations pour 2001</b>	<b>25</b>			
3.1	Vue d'ensemble et systèmes de financement	25			
3.2	Optique institutionnelle	27			
3.3	Optique économique: les dépenses	30			
3.4	Optique économique: les recettes	31			
3.5	Optique fonctionnelle	34			
3.6	Optique fonctionnelle-institutionnelle	34			
3.7	Optique fonctionnelle-économique	37			
<b>4</b>	<b>Evolution historique depuis 1950</b>	<b>39</b>			
4.1	Vue d'ensemble et systèmes de financement	39			
4.2	Optique institutionnelle	42			
4.3	Optique économique: les dépenses	48			
4.4	Optique économique: les recettes	52			
4.5	Optique fonctionnelle	60			

# Liste des illustrations, des graphiques et des tableaux

## Liste des illustrations

### 1 Introduction

A 1 Les étapes du développement de l'Etat social en Suisse

### 2 Bases méthodologiques

A 2 Les composantes des Comptes globaux

A 3 Comptes globaux par régimes: prestations sociales, sources, fonctions concernées

A 4 Comptes globaux par systèmes de financement et par perspectives: indicateurs

## Liste des graphiques

### 3 Résultats de 2000 et estimations pour 2001

G 1 Dépenses totales, prestations sociales et recettes selon le système de financement

G 2 Dépenses totales, prestations sociales, recettes et excédent de recettes par régimes

G 3 Dépenses totales et prestations sociales par types

G 4 Recettes par types ainsi que cotisations sociales et contributions publiques par agents financeurs et par régimes

G 5 Prestations sociales par fonctions

G 6 Fonctions par régimes

G 7 Fonctions choisies par types de prestations

### 4 Développement historique depuis 1950

G 8 Dépenses totales, prestations sociales et recettes aux prix courants, aux prix de 1990 et par rapport au PIB

G 9 Prestations sociales selon le système de financement

G 10 Dépenses sociales par régimes

G 11 Prestations sociales par régimes

G 12 Recettes par régimes

G 13 Excédent de recettes dans les assurances sociales

G 14 Dépenses totales par types

G 15 Prestations sociales par types

G 16 Recettes par types

G 17 Cotisations sociales par agents financeurs et par régimes

G 18 Taux des cotisations sociales par agents financeurs

G 19 Contributions publiques par agents financeurs et par régimes

G 20 Taux social des dépenses publiques par agents financeurs

G 21 Prestations sociales par fonctions

### 5 Comparaisons internationales

G 22 Dépenses sociales par habitant et par rapport au PIB (année 2000)

G 23 Dépenses totales par types (année 2000)

G 24 Recettes par types (année 2000)

G 25 Prestations sociales par fonctions (année 2000)

G 26 PIB et dépenses sociales par habitant (années 1990 et 2000)

G 27 PIB par habitant et taux des dépenses sociales (années 1990 et 2000)

G 28 Variation du taux des dépenses sociales (depuis 1990)

### 6 Développement historique des prestations sociales considérées et non considérées dans les CGPS selon SESPROS

G 29 Prestations sociales considérées et non considérées dans les CGPS

G 30 Prestations sociales non considérées dans les CGPS par régimes

**Remarques:**

- Les données agrégées s'entendent sans doubles comptages, c'est-à-dire sans les flux financiers entre les régimes (cotisations sociales réacheminées et transferts).
- La conversion des grandeurs nominales en grandeurs réelles a été faite à l'aide de l'indice des prix à la consommation.
- Les grandeurs macroéconomiques de référence (PIB, etc.) obéissent au concept intérieur (unités résidentes). Pour obtenir des taux « authentiques » dans le cadre des CGPS, il fallait appliquer ce même concept aux dépenses totales, aux prestations sociales et aux recettes. Les séries concernées sont en partie des estimations.

T1	Dépenses totales, prestations sociales et recettes aux prix courants, aux prix de 1990 et par rapport au PIB
T2	Dépenses totales, prestations sociales et recettes selon le système de financement aux prix courants et aux prix de 1990
T3	Dépenses totales par régimes aux prix courants
T4	Prestations sociales par régimes aux prix courants
T5	Recettes par régimes aux prix courants
T6	Excédents de recettes et avoir en capital selon le système de financement et par régimes aux prix courants
T7	Dépenses totales par types de dépenses aux prix courants et aux prix de 1990
T8	Prestations sociales par types de prestations aux prix courants
T9	Recettes par types de recettes aux prix courants et aux prix de 1990
T10	Cotisations sociales par groupes de cotisations et par régimes aux prix courants
T11	Contributions publiques par agents financeurs et par régimes aux prix courants
T12	Prestations sociales par fonctions aux prix courants et aux prix de 1990
T13	Fonctions par régimes aux prix courants
T14	Fonctions choisies par types de prestations aux prix courants
T15	Taux sociaux
T16	Prestations sociales des régimes non considérés dans les Comptes globaux selon SESPROS



# 1 Introduction

## 1.1 Contenu de la publication

Les Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) sont une statistique de synthèse qui fournit des informations sur les dépenses et sur le financement de la protection sociale. Les dépenses se composent essentiellement des prestations sociales, les recettes comprennent les cotisations sociales des employeurs et des employés et les contributions des pouvoirs publics. On peut dire, d'une manière imagée, que les CGPS comportent une infrastructure et une superstructure: les chiffres absolus des recettes et des dépenses forment l'infrastructure, les indicateurs élaborés sur la base de ces chiffres constituent la superstructure. Comme les chiffres absolus se prêtent mal à une analyse approfondie de l'évolution et de la situation des finances de la protection sociale, la partie texte de la présente publication s'appuie principalement sur les indicateurs.

## 1.2 Rappel historique

### Histoire de la protection sociale en Suisse

Les systèmes de protection sociale aujourd'hui en place se réfèrent presque tous soit au modèle de Bismarck soit au modèle de Beveridge. Dans la plupart des cas, on se trouve en présence d'une synthèse des deux. Dans les années 1880, Otto von Bismarck, chancelier du Reich allemand, introduit les principes de l'assurance obligatoire, des cotisations proportionnelles aux salaires et de la répartition paritaire des cotisations sociales entre employeurs et employés (assurances maladie, accidents et invalidité). Plus tard, dans les années 1940, l'économiste William H. Beveridge élabore pour le gouvernement britannique les grandes lignes d'une politique sociale centralisée, caractérisée par des prestations uniformes, indépendantes du revenu antérieur des bénéficiaires et financées par des cotisations égales pour tous. De nos jours, le Japon, l'Allemagne, la France, l'Autriche et les pays du Benelux pratiquent une politique sociale qui s'inspire

essentiellement du modèle de Bismarck, alors que la Grande-Bretagne, l'Irlande, les pays scandinaves et, depuis les années 1970, le Canada et les pays d'Europe méridionale appliquent essentiellement le modèle de Beveridge.

La Suisse fait partie du premier groupe de pays cité, mais présente beaucoup de spécificités dues au fédéralisme, au libéralisme, à la démocratie directe et au corporatisme. Au XIXe siècle, les principaux acteurs de la protection sociale étaient les institutions d'utilité publique, les organisations de travailleurs et les patrons. Dès la première moitié du XIXe siècle, quelques cantons avaient édicté des réglementations visant à protéger les enfants employés dans les fabriques, mais ces dispositions furent peu observées. La liberté d'association a été ancrée explicitement dans la Constitution fédérale de 1848, rendant ainsi indirectement possible la création de syndicats. Au niveau fédéral, c'est en 1874, avec la révision totale de la Constitution de 1848, que furent jetées les bases constitutionnelles qui permirent de réglementer la durée de travail, la protection des travailleurs et le travail des enfants dans les fabriques. Saluée en Suisse et à l'étranger comme une action pionnière en matière de politique sociale, la loi de 1877 sur les fabriques introduisit notamment la journée de onze heures et interdit le travail de nuit et le travail des enfants. La première assurance obligatoire fut l'assurance militaire, entrée en vigueur en 1902. La loi sur l'assurance-maladie (LAMA) vit le jour en 1911; entrée en force au début de 1914, elle resta en vigueur jusqu'en 1996. La loi sur l'assurance-accidents prit effet en avril 1918. En 1925, le souverain approuva deux articles constitutionnels prévoyant la création d'une AVS et d'une AI fédérales, mais rejeta une loi qui allait dans le même sens («initiative Rothenberger»). En 1931, un projet d'AVS fédérale («Lex Schulthess») subit le même sort. Après six ans d'une grave crise économique et dans un contexte international menaçant, un accord historique fut conclu en 1937 entre les employeurs et les travailleurs de la métallurgie et de l'horlogerie: la convention de la «Paix du travail». Lorsque la Seconde

### Illustration 1 Les étapes du développement de l'Etat social en Suisse

1815	Le canton de Zurich édicte la première loi sur la protection des enfants en Europe (Interdiction du travail en usine des enfants de moins de neuf ans. Le temps de travail des enfants âgés de 10 à 15/16 ans est fixé à 12-14 heures au maximum).
1846	Le canton de Glaris adopte la première loi sur le travail des adultes au monde (temps de travail maximal : 13 heures le jour et 11 heures la nuit).
1849	Le canton de Genève met en vigueur une assurance vieillesse et survivants facultative
1853	Le canton de Saint-Gall édicte une loi sur le temps de travail des enfants
1859	Le canton de Zurich interdit le travail de nuit et le dimanche
1862	Le canton d'Argovie édicte une loi sur le temps de travail des enfants
1868/69	Les cantons de Bâle-Campagne et de Bâle-Ville édictent une loi sur le temps de travail des enfants
1872	Les cantons de Glaris et de Schaffhouse édictent une loi sur le temps de travail des enfants. Le canton du Tessin fixe le temps de travail maximum pour les ouvriers dans les usines à 12 heures
1874	Révision totale de la Constitution fédérale acceptée en votation populaire. Parmi les nouveautés, l'article 34, qui donne à la Confédération le droit de statuer sur le travail des enfants dans les fabriques, sur la durée du travail, sur la protection des ouvriers contre l'exercice des industries insalubres et dangereuses.
1877	Première loi fédérale sur le travail dans les fabriques : Interdiction de travailler pour les enfants jusqu'à 14 ans. Le temps de travail dans les fabriques est fixé à 11 heures au maximum
1881	Loi fédérale sur la responsabilité civile. Le propriétaire d'un établissement est responsable des accidents causés par son établissement
1884	Le canton de Bâle-Ville édicte une loi pour la protection des travailleuses actives dans les ateliers (horaire de travail maximal : 11 heures)
1890	Adoption de l'article constitutionnel 34 <sup>bis</sup> créant les bases pour l'assurance maladie et l'assurance accidents
1892	Le canton de Glaris étend la limite de la journée de travail de 11 heures aussi aux personnes non soumises à la loi fédérale sur le travail dans les fabriques. L'âge minimal pour travailler est fixé à 14 ans
1893/96	Les cantons de Saint-Gall, Zurich, Lucerne et Soleure fixent la durée maximale de travail à 11 heures
1898	Entrée en vigueur d'une assurance vieillesse et survivants facultative dans le canton de Neuchâtel
1900	L'introduction d'une assurance maladie et accidents obligatoire pour tous les travailleurs indépendants est refusée en votation populaire
1902	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance militaire
1903	Le canton d'Argovie fixe la durée de travail maximale à 11 heures
1905	Loi fédérale sur le travail dans les fabriques les samedis et les veilles des jours de fête
1907	Entrée en vigueur d'une assurance vieillesse et survivants facultative dans le canton de Vaud.
1908	Les cantons de Berne et d'Appenzell Rhodes-Ext. fixent la durée maximale de travail à 11 heures
1909	Premier congrès suisse sur la protection des travailleurs à domicile
1911	La loi fédérale sur l'assurance maladie et accidents ; acceptée en 1912 en votation populaire
1912	Le canton du Tessin fixe la durée maximale de travail à 11 heures



1913	Entrée en fonction de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
1914	Entrée en vigueur de l'assurance-maladie, basée sur la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et accidents (LAMA) du 13 juin 1911. Révision de la loi sur le travail dans les fabriques de 1877 (introduction de la journée de 10 heures et premières dispositions sur la prévoyance professionnelle)
1916	Entrée en vigueur de la loi glaronnaise sur l'assurance-vieillesse et invalidité
1918	Entrée en vigueur de l'assurance-accidents ; début d'activité de la SUVA/CNA à Lucerne
1919	Arrêté fédéral pour l'introduction de la semaine de 48 heures (Loi fédérale sur le travail dans les fabriques du 18 juin 1914)
1920	Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications (semaine de 48 heures).
1923	Loi fédérale sur l'occupation de femmes et d'adolescents dans l'industrie
1924	Loi fédérale sur les contributions à l'assurance-chômage (Loi sur les subventions)
1925	Rejet par le peuple de l'initiative concernant la création d'une assurance-invalidité, vieillesse et survivants mais adoption des articles 34 <sup>quater</sup> et 41 <sup>ter</sup> de la constitution (bases constitutionnelles de l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité). Entrée en vigueur d'une assurance vieillesse et survivants dans le canton d'Appenzell Rhodes exérieures.
1929	Arrêté fédéral allouant une subvention en faveur des vieillards indigents.
1931	Rejet par le peuple d'une loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants.
1932	Entrée en vigueur d'une assurance vieillesse et survivants dans le canton de Bâle-Ville
1933	Arrêté fédéral urgent sur l'aide aux chômeurs
1935	Echec en votation populaire de l'initiative dite de crise
1937	Convention de « Paix de travail » entre les employeurs et les employés dans les branches de la métallurgie, des machines et de l'horlogerie
1939	Introduction provisoire des allocations pour perte de gain par le Conseil fédéral.
1942	Loi fédérale sur le travail à domicile
1945	Article constitutionnel sur la protection de la famille accepté en votation populaire (compétence du Conseil fédéral pour l'introduction d'une politique familiale et une assurance-maternité)
1946	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)
1947	Adoption par le peuple de la LAVS
1948	Entrée en vigueur de la LAVS – Introduction de l'AVS
1949	Entrée en vigueur de la (nouvelle) loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM)
1952	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-chômage (LAC)
1953	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain et sur le régime des allocations familiales aux travailleurs agricoles et aux paysans de montagne.
1960	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance invalidité (LAI)
1966	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC)
1972	Acceptation par le peuple du contre-projet du Conseil fédéral sur la prévoyance vieillesse et survivants : le principe des trois piliers est ancré dans la Constitution
1973	Loi fédérale sur l'assistance des Suisses de l'étranger
1973/75	8 <sup>ème</sup> révision de l'AVS : augmentation en termes réels des rentes de 50% (rentes simples) et 40% (rentes de couple)
1976	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-chômage transitoire
1977	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin

1977/79	9 <sup>ème</sup> révision de l'AVS
1979	Loi fédérale sur l'asile
1984	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) et de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI)
1985	Entrée en vigueur de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP)
1993	Entrée en vigueur de la première partie de la 10 <sup>ème</sup> révision de l'AVS (nouvelle formule des rentes)
1995	Entrée en vigueur de la loi fédérale sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle (LFLP)
1996	Entrée en vigueur de la nouvelle loi sur l'assurance maladie (LAMal)
1997	Entrée en vigueur de la deuxième partie de la 10 <sup>ème</sup> révision de l'AVS. ("splitting", bonifications pour tâches éducatives et d'assistance, etc.)
1998	50 ans de l'AVS
1999	Rejet en votation populaire de la loi fédérale sur l'assurance-maternité
2000	Rejet de deux initiatives populaires sur la retraite à la carte dès 62 ans.
2001	Rejet de l'initiative populaire «Pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail», qui demande un financement partiel ou complet des assurances sociales par une taxe sur les vecteurs d'énergie non renouvelables et sur l'électricité d'origine hydraulique produite dans les centrales d'une certaine envergure. Entrée en vigueur de l'assurance maternité dans le canton de Genève
2002	Rejet de l'initiative populaire demandant une réduction progressive de la durée de travail à 1872 heures par année ou à 36 heures par semaine. Rejet également de l'initiative sur l'or déposée par l'UDC, proposant que les réserves d'or excédentaires ou les revenus qui en sont tirés soient versés au fonds de compensation de l'AVS, de même que du contre-projet de l'Assemblée fédérale visant à répartir ces réserves à parts égales entre l'AVS, les cantons et la fondation Suisse solidaire destinée à aider des personnes en détresse. En revanche, adoption par le peuple d'une révision de l'AC prévoyant d'abaisser les cotisations sociales de 3% à 2% du salaire et de réduire la période d'indemnisation.
Mai 2003	Rejet des initiatives populaires «La santé à un prix abordable» et «Droits égaux pour les personnes handicapées».

Guerre mondiale éclata, le Conseil fédéral adopta un arrêté réglant provisoirement le paiement d'allocations pour perte de salaire aux travailleurs en service militaire actif. En 1944, il promulgua une ordonnance sur les allocations de ménages et pour enfants en faveur des travailleurs agricoles et des paysans de montagne. Quelques mois après la fin de la guerre, il fut chargé, par mandat constitutionnel, de prendre des mesures de politique familiale et de préparer une assurance-maternité au niveau suisse.

En 1947, le peuple accepta, à une large majorité, l'introduction d'une assurance-vieillesse et survivants (AVS) à l'échelle nationale, dont les bases avaient été élaborées au cours de la Seconde Guerre mondiale. En 1952 entra en vigueur une loi sur l'assurance-chômage, facultative toutefois. L'assurance-invalidité (AI) et les prestations complémentaires (PC) à l'AVS/AI suivirent en 1960 et en 1966. Six ans plus tard, le principe des trois piliers était ancré dans la Constitution fédérale (garantie du minimum vital par l'AVS, l'AI et les PC; maintien du niveau de vie antérieur par la prévoyance professionnelle; couverture des autres besoins par la prévoyance facultative). La brève, mais sévère crise économique des années 1974-76 donna un nouvel élan à la législation sociale suisse. En 1976, le souverain approuva un article constitutionnel sur l'assurance-chômage. La loi qui suivit en 1982 rendit cette assurance obligatoire pour tous les travailleurs. La loi sur l'assurance-accidents de 1911 fut remplacée en 1984 par la loi sur l'assurance-accidents obligatoire (LAA). L'année suivante, la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) consacra le principe des trois piliers. En 1996, la loi sur l'assurance-maladie (LAMal) succéda à la LAMA de 1911, après que le peuple eut approuvé le principe de l'assurance obligatoire des soins.

Les cantons et les communes, qui au XIXe et au début du XXe siècles avaient fait œuvre de pionniers en matière de politique sociale (en légiférant sur la protection des enfants, en fixant des durées de travail maximales, en instituant des assurances vieillesse, survivants et invalidité; cf. illustration 1), ont aujourd'hui en ce domaine des compétences moins étendues que la Confédération. Plusieurs niveaux d'intervention continuent cependant de coexister en Suisse. En se recoupant en partie, ils contribuent à faire de notre système de redistribution sociale un ensemble complexe.

## Histoire de la statistique financière dans le domaine de la protection sociale

A la fin de la Seconde Guerre mondiale, l'Organisation internationale du travail (OIT) prit des mesures concrètes pour promouvoir l'établissement de statistiques complètes, détaillées et à jour sur le financement de la protection sociale. Dès 1946, les pays nordiques créèrent le Nordic Social-Statistical Committee (NOSOSCO), qui fut chargé de préparer les bases statistiques des systèmes scandinaves de protection sociale (Danemark, Finlande, Islande, Norvège et Suède). La France établit un budget social depuis 1959, l'Allemagne depuis 1969. D'autres pays européens les ont imités. L'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) possède aujourd'hui sa propre base de données sur les dépenses sociales (SOCX). Eurostat, l'Office de la statistique des Communautés européennes, établit depuis 1990 une statistique annuelle comparative des dépenses et des recettes de la protection sociale. Outre les Etats membres de l'UE et les pays de l'AELE, la Slovénie et la Slovaquie dressent des comptes globaux basés sur les principes méthodologiques d'Eurostat. En Hongrie et en Tchéquie, des travaux dans ce sens sont en cours.

En Suisse, les premiers essais en vue d'établir des comptes globaux de la protection sociale remontent aux années septante et quatre-vingt<sup>1</sup>. La statistique de synthèse actuelle découle directement du «Budget social de la Suisse», élaboré par P. Gilliard et S. Rossini pour les années 1990 et 1993 dans le cadre du projet du Fonds national «Changements des modes de vie et avenir de la sécurité sociale». Ces travaux se basent sur le «Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale» (SESPROS)<sup>2</sup> dans la version en vigueur à cette époque. Le «Budget social de la Suisse» a été actualisé<sup>3</sup> par l'OFS pour l'année 1995 dans le cadre des travaux sur les Comptes globaux de la protection sociale.

<sup>1</sup> Mark Hauser: «Finanzierungsaspekte der Sozialen Sicherung», Revue suisse d'économie et de statistique, cahier 3, 1976, p. 379-401. Pierre Gilliard et Yves Goël: «Sécurité sociale en Suisse. Quelques aspects macro-économiques. Le canton de Vaud comme cas test», Revue suisse d'économie et de statistique, cahier 3, 1976, p. 405-423. Antonin Wagner: «L'évolution du budget social de la Suisse», Revue française des affaires sociales, n° 4, 1985, p. 39-57.

<sup>2</sup> Pierre Gilliard et Stéphane Rossini: La protection sociale en Suisse. Recettes et dépenses, 1948-1997. Comparaisons avec les pays de l'Union Européenne, Réalités sociales, Lausanne, 1997.

<sup>3</sup> Spartaco Greppi: «Soziale Sicherheit», in Bohley, Peter; Jans, Armin; Malaguerra, Carlo, Wirtschafts- und Sozialstatistik der Schweiz. Eine Einführung, 3e édition, Berne, 2000, p. 665-692.

L'année suivante, Eurostat a publié un nouveau manuel SESPROS. Les directives méthodologiques définies dans ce dernier ont été reprises sans réserve par l'OFS afin d'assurer la comparabilité des CGPS avec les comptes nationaux des pays membres de l'EU.<sup>4</sup>

D'autres statistiques de synthèse, telles que les comptes nationaux (CN), la statistique des assurances sociales suisses (SAS), la statistique des finances publiques (SFP) et la statistique des coûts de la santé (SCS), qui paraissent depuis longtemps déjà à un rythme annuel, renseignent aussi sur les finances de la protection sociale, sans permettre toutefois des comparaisons internationales et sans atteindre le degré de précision des CGPS. Les CN et la SAS se recoupent sur de nombreux points avec les CGPS. Contrairement aux CGPS, cependant, les CN ne considèrent pas les subventions et certaines prestations des caisses de pensions (montant net des prestations de libre passage et versements en espèces) comme des prestations sociales. En outre, les optiques des dépenses et des recettes dans les CN ne sont pas structurées de la même manière que dans les CGPS. La SAS se limite aux assurances sociales et aux prestations complémentaires et ne considère donc pas la couverture du salaire, les prestations sous condition de ressources et les subventions. La SFP, quant à elle, couvre les régimes publics sous condition de ressources et les subventions, mais pas les prestations sociales et la couverture du salaire financées par les salariés. En ce qui concerne les autres assurances, elle est axée exclusivement sur le montant des contributions de l'Etat, pour autant que de telles contributions soient prévues. La SCS est la statistique qui se recoupe le moins avec les CGPS. D'une part, elle ne couvre que deux des 8 fonctions considérées dans le SESPROS, plus précisément la maladie et l'invalidité. D'autre part, les agents financeurs du système de santé figurant dans la SCS ne peuvent être comparés sans autre avec les types de recettes considérés dans les CGPS. Comme les quatre statistiques de synthèse venant d'être évoquées poursuivent un objectif propre, elles sont définies et structurées différemment que les CGPS.

### 1.3 Caractéristiques des Comptes globaux

#### Epoque du relevé

La publication de l'année dernière sur les résultats des CGPS suisses présentait l'évolution de ces derniers à partir des années 1990. Nous sommes parvenus à les faire remonter jusque dans les années 1950 pour presque toutes les rubriques. Toutefois, les valeurs estimées pour les décennies allant entre 1950 et 1990 n'ont pas le même degré de précision que celles établies à partir de 1990.

Dans la partie des tableaux, des séries continues ne sont publiées que pour les principaux agrégats. Pour les agrégats moyens, les séries continues commencent en 1985; dans les tableaux très détaillés, elles ne remontent qu'à 1999, faute de place. Mais les valeurs annuelles qui ne figurent pas ici (pour autant qu'elles concernent des régimes considérés dans les CGPS) ont été calculées et seront remises sur demande aux personnes intéressées sous forme électronique ou sur papier.

#### Degré de régionalisation

Les chiffres des CGPS ne sont disponibles pour l'instant qu'au niveau national. L'état des données permet cependant, pour de nombreux régimes, de présenter une grande partie des prestations sociales au niveau cantonal également et de combler les lacunes éventuelles à l'aide d'estimations. Dans un deuxième temps, il conviendra d'examiner la possibilité de ventiler ces prestations sociales établies au niveau cantonal par fonctions et types de prestations. Et dans un troisième temps, il faudra voir s'il est possible de faire une estimation, au niveau des cantons, des cotisations sociales versées par les employeurs et les salariés. Il serait difficile d'aller plus loin, car la majorité des régimes intégrés dans le système suisse de protection sociale sont régis au niveau fédéral; autrement dit, on ne peut définir a priori à un échelon cantonal les frais d'exécution, les contributions publiques et donc la totalité des dépenses et des recettes.

On examine actuellement comment procéder au plan méthodologique pour établir un module cantonal<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Voir Spartaco Greppi, avec la collaboration de Heiner Ritzmann: Les Comptes globaux de la protection sociale; in: info:social 4/2000, p. 7-109

<sup>5</sup> Voir Stefano Rossini et Yves-L. Martignoni: Le budget social 1994 du canton de Genève; Consoc recherche, Haute-Nendaz 1997.

### Conventions comptables

Selon une règle fondamentale, les agrégats des CGPS forment des valeurs brutes. Cette règle souffre deux exceptions: Premièrement, les agrégats (dépenses totales et prestations sociales par fonctions et types de prestations ainsi que recettes totales et cotisations sociales) ne contiennent ni cotisation sociale réacheminée, ni transfert. Ces flux financiers sont déduits des montants totaux afin d'éviter des comptages à double. Deuxièmement, pour les régimes dont les dépenses et les recettes sont extraites de la statistique des finances publiques (SFP), seule la charge nette est saisie dans les CGPS.

### Module brut et module net

Dans leur forme actuelle, les CGPS représentent un module brut qui reflète la situation avant réductions d'impôt. Il est cependant prévu de préparer, en collaboration avec Eurostat, un module net qui contiendra des informations sur les flux effectifs de prestations. Pour ce faire, il est indispensable d'améliorer l'état des données dans le domaine fiscal.

### Données disponibles

Les valeurs indiquées sont celles qui étaient valables lors de la clôture de rédaction de la présente publication. Pour ce qui est des indicateurs, il faut savoir que les chiffres présentés dans les CGPS peuvent être provisoires et qu'il en va aussi de même de ceux des grandeurs de référence. C'est notamment le cas du PIB et d'autres grandeurs de référence économiques. Les indications relatives à l'évolution de la population résidente posent cependant quelques problèmes. Au terme de la rédaction de cette publication, les principaux résultats du recensement de la population de l'an 2000 étaient déjà connus et ils ont pu être utilisés pour mettre les quelques agrégats des CGPS en référence avec la population résidente. Mais la statistique progressive de la population résidente pour l'an 2000 présente d'autres chiffres que ceux du recensement de la population (au niveau national, les écarts atteignent un peu plus de 1%) ; et pour grandeurs de référence des années 1991 à 1999, on ne dispose que des chiffres non corrigés de la statistique progressive. Pour assurer une uniformité dans la manière de procéder, on a eu recours, pour la deuxième moitié du 20e siècle, exclusivement aux résultats des recensements de la population et les chiffres concernant les années situées entre deux recensements

ont été obtenus par interpolations linéaires. Cela veut dire en conséquence que les séries concernées ne reproduisent qu'approximativement les évolutions ayant eu cours entre ces derniers.

Pour les CGPS, certains chiffres de base sont aussi provisoires. Cette remarque concerne les chiffres des régimes dont les prestations sociales sont financées en partie par les communes (groupes de régimes «régimes publics sous condition de ressources» et «subventions des collectivités publiques»). Si les chiffres annuels de la Confédération et des cantons sont déjà disponibles l'hiver suivant, la statistique des finances communales ne l'est, quant à elle, que six mois plus tard. En outre, la pertinence des agrégats calculés pour 2001 est diminuée par le fait que l'on ne peut présenter des chiffres définitifs pour le régime le plus important au plan quantitatif des CGPS, à savoir la PP. En effet, à l'heure actuelle, l'OFS ne relève de manière exhaustive les finances de la PP que toutes les années paires. Les années impaires, les chiffres sont établis sur la base d'extrapolations et d'estimations réalisées à partir des comptes des différentes caisses de pensions. Ce n'est que lorsque les résultats du nouveau relevé exhaustif sont connus que l'on peut les comparer avec ceux de l'enquête précédente et ainsi procéder, si nécessaire, à la correction des valeurs provisoires calculées pour l'année intermédiaire. L'introduction d'un rythme annuel dans ce relevé va remédier à ce défaut.



## 1.4 Indicateurs pour les comparaisons internationales

Les valeurs indiquées dans les différentes unités monétaires ne sont pas comparables entre elles. Eurostat résout ce problème en publiant des taux de croissance et des indices et en convertissant les valeurs originales des comptes nationaux en ECU/euros et en Standards de Pouvoir d'Achat (SPA) par habitant. Ces chiffres sont ensuite rapportés au PIB du pays ou à une autre grandeur de référence. Ces indicateurs de la protection sociale comparables sur le plan international ont également servi aux comparaisons entre pays présentées dans la partie Texte de la présente publication. Sont inclus dans la comparaison les pays membres de l'UE et de l'AELE pour autant qu'ils atteignent une certaine grandeur (une condition qui n'est pas remplie dans le cas du Luxembourg, de l'Islande et du Liechtenstein). Depuis, il existe aussi des données pour la Slovénie et la Slovaquie, deux pays situés en Europe centrale. Une comparaison avec d'autres pays occidentaux, comme les Etats-Unis, le Canada ou l'Australie, nécessite de consulter la banque de données de l'OCDE sur les dépenses sociales (SOCX). Les prestations sociales contenues dans cette banque de données ne sont toutefois pas définies de la même manière que dans les CGPS.

## 1.5 Remarques sur le contenu de la publication

La présente publication débute par une brève introduction sur les principes méthodologiques des CGPS. Suivent une partie Texte subdivisée en trois chapitres principaux et une annexe de tableaux devenue plus conséquente du fait de l'élargissement de la période de référence des CGPS. Dans la partie Texte, les valeurs des indicateurs font l'objet d'une présentation et d'une explication, alors que l'annexe de tableaux contient les chiffres absolus et les valeurs des indicateurs sur lesquels ils se basent.

Le *premier chapitre principal* de la partie Texte livre les résultats définitifs de 2000 et les résultats provisoires pour 2001. Les finances de la protection sociale y sont présentées dans un premier temps dans une vue d'ensemble, puis dans les trois optiques à partir desquelles les CGPS peuvent être examinés: l'optique institutionnelle, l'optique économique et l'optique fonctionnelle. Pour permettre une analyse détaillée des

chiffres, l'optique fonctionnelle est encore combinée aux optiques institutionnelle et économique.

Le *deuxième chapitre* présente l'évolution de la situation financière de la protection sociale depuis 1950. Comme le premier chapitre, le deuxième chapitre débute par une description des tendances générales et des changements intervenus dans les systèmes de financement. Les CGPS sont ensuite examinés dans les trois optiques. Comme ils s'étendent sur une période de plus d'un demi-siècle, il a fallu renoncer dans la partie historique à combiner l'optique fonctionnelle avec les optiques institutionnelle et économique.

Des comparaisons internationales forment le contenu du chapitre trois, qui comporte une partie actuelle et une partie historique. La première partie analyse les chiffres de 2000 (aucune donnée comparative n'existe encore pour 2001), la seconde traite des principales évolutions depuis 1990.

Le *quatrième et dernier chapitre* est consacré à l'évolution historique des régimes qui n'ont pas pu être considérés dans les CGPS en dépit de leur importance socio-politique. L'état des données contraint à limiter la comparaison entre les régimes considérés dans les CGPS et ceux qui ne le sont pas au seul critère des prestations sociales. Après une vue d'ensemble de l'évolution des deux agrégats généraux, on s'intéresse aux parts respectives de différents régimes au montant total des prestations sociales non représentées dans les CGPS et à l'évolution de ces parts au cours des décennies.

## 2 Principes méthodologiques

### 2.1 Définition et structure des Comptes globaux

#### Définition de la protection sociale

La protection sociale désigne l'ensemble des mesures prises par l'Etat et les organismes privés en vue de garantir l'existence des habitants et, en particulier, de les protéger contre les risques sociaux. Selon SESPROS, pour que les prestations sociales d'une institution ou d'une unité institutionnelle soient considérées comme relevant de la protection sociale, il est nécessaire que les conditions suivantes soient remplies. Premièrement, les prestations sociales doivent être fondées sur la solidarité sociale ou être obligatoires en vertu d'une loi ou d'une convention collective. Deuxièmement, les prestations sociales doivent couvrir l'un des huit risques ou besoins suivants: Maladie/soins de santé, Invalidité, Vieillesse, Survie, Famille/enfants, Chômage, Logement et Exclusion sociale.

Depuis 1996, le SESPROS se base sur une définition beaucoup plus étroite de la protection sociale que dans sa précédente version datant de 1981<sup>6</sup>. Pour permettre les comparaisons internationales, les CGPS suivent scrupuleusement les directives méthodologiques du nouveau Manuel SESPROS<sup>7</sup>. L'inconvénient est que certains domaines ayant une importance directe ou indirecte en politique sociale ne sont pas couverts par les CGPS. Par ailleurs, dans certains cas, les principes méthodologiques d'Eurostat nécessitent de diviser un régime ou une unité institutionnelle en deux, une partie étant intégrée dans les CGPS et l'autre en étant exclue. Un exemple de régime partiel non représenté dans les CGPS sont les prestations sociales de l'assurance obligatoire des soins (AOS) financées par les franchises et les quotes-parts, les actions d'entraide publiques et privées en Suisse et à l'étranger, non compatibles avec le SESPROS d'un point de vue fonctionnel (aide à la formation, aide en cas de catastrophe, aide alimentaire et aide humanitaire en général). Les considérations déterminant l'appartenance ou la non-appartenance

d'une prestation sociale aux CGPS sont généralement logiques, mais d'autres critères comme les données disponibles peuvent entrer en ligne de compte.

La question de savoir quelles sont les exigences minimales qu'un régime doit remplir pour faire partie du système de protection a une importance particulière dans l'historisation des CGPS. Ainsi, la prévoyance professionnelle, l'assurance-chômage et l'assurance de soins n'étaient à l'époque pas soumises à une obligation d'assurance; on pourrait donc en toute logique estimer qu'il faut pas considérer dans les CGPS les prestations de ces assurances pour la période où elles n'étaient pas assorties d'un régime obligatoire. Contre cet argument, on peut avancer que les caisses de pensions, l'assurance-chômage et l'assurance de soins produisaient une solidarité sociale avant l'introduction du régime obligatoire pour elles et qu'elles contribuaient ainsi déjà à la protection sociale. M. Hauser et P. Gilliland étaient parvenus à la même conclusion au milieu des années 1970 lorsqu'ils entreprirent pour la première fois d'évaluer les dépenses globales et les recettes de la sécurité sociale en Suisse<sup>8</sup>.

Quoi qu'il en soit, les CGPS basés sur la méthodologie SESPROS ont besoin d'être complétés pour tenir compte des conditions spécifiques suisses. Les données disponibles ne suffisent malheureusement pas pour établir un module additionnel à cette fin, mais elles permettent de se faire une idée de l'ordre de grandeur des prestations sociales des régimes exclus des CGPS. La statistique de ces derniers, à l'instar des CGPS selon SESPROS, peut remonter jusqu'en 1950, même si elle ne propose des séries continues qu'à partir de 1985. Les

<sup>6</sup> Voir le Manuel SESPROS 1981 et le manuel SESPROS 1996.

<sup>7</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale – Méthodes et concepts, chapitre 4.1 et illustration 6.

<sup>8</sup> Mark Hauser: «Finanzierungsaspekte der Sozialen Sicherung», Revue suisse d'économie et de statistique, cahier 3, 1976, tab. p. 383. Pierre Gilliland et Yves Goël: «Sécurité sociale en Suisse. Quelques aspects macro-économiques. Le canton de Vaud comme cas test», Revue suisse d'économie et de statistique, cahier 3, 1976, tab. p. 408.

valeurs de l'agrégat mettent en évidence dans une certaine mesure le fait que les sources statistiques sont lacunaires, parfois même inexistantes. Les éventuelles sous-estimations et surestimations sont toutes énumérées dans l'introduction du chapitre 6. Des informations détaillées sur les domaines de politique sociale que les CGPS incluent ou excluent figurent dans le Manuel méthodologique des CGPS en Suisse<sup>9</sup>.

### La structure des Comptes nationaux

Les CGPS contiennent un volet dépenses et un volet recettes, de sorte qu'ils ressemblent à un compte classique de recettes et de dépenses. La prudence s'impose néanmoins si l'on met en relation les dépenses et les recettes saisies dans les CGPS, pour plusieurs raisons. D'abord, une subdivision par fonctions est possible avec les prestations sociales mais pas avec les recettes. Ensuite, le volet recettes additionne des systèmes de financement qui portent sur des prestations versées à des moments différents, à savoir: le système de répartition appliqué dans la plupart des assurances sociales, le système de capitalisation en vigueur dans la prévoyance professionnelle (auquel on peut ajouter le système des capitaux de couverture en usage dans l'assurance accidents). Et enfin, les recettes dites «imputées», dont les montants ne figurent dans aucun compte de recettes. Il s'agit de prestations sociales qui sont financées par le biais de recettes fiscales générales ou affectées ou de paiements directs des employeurs. Le premier type de financement est utilisé pour les subventions et les régimes publics sous condition de ressources, le second pour les allocations familiales cantonales et la couverture du salaire. Dans la partie Tableaux de la publication, le lecteur trouvera une vue d'ensemble dans laquelle figurent, pour chacun des systèmes de financement – répartition, capitalisation, recettes fiscales et paiements directs des employeurs – des indications séparées sur les dépenses totales, les prestations sociales, les recettes ainsi que l'excédent de recettes ou la modification des dépôts d'épargne.

### Les trois optiques des Comptes globaux

L'addition des dépenses et des recettes de tous les régimes représentés dans les CGPS et la suppression des doublons éventuels permet d'obtenir les dépenses et les recettes totales de la protection sociale. Si l'on élargit le champ d'analyse à la totalité des prestations sociales, on obtient les conditions nécessaires pour analyser les CGPS dans une optique institutionnelle, une optique économique et une optique fonctionnelle<sup>10</sup>.

L'optique institutionnelle met en évidence la part des dépenses, prestations sociales et recettes des différents régimes au total des dépenses, prestations sociales et recettes. Les régimes sont des institutions ou des unités institutionnelles qui fournissent des prestations sociales dans le cadre de la protection sociale. Les prestations sociales sont des transferts des régimes de protection sociale aux ménages ou aux particuliers. Chaque régime inclus dans les CGPS est doté d'un propre compte de dépenses et de recettes dont la structure est prédéfinie par la nomenclature SESPROS. Actuellement, les CGPS comptent 25 régimes. 25 autres régimes possèdent une dimension de politique sociale directe ou indirecte, sans correspondre toutefois à la définition SESPROS de la protection sociale. Il n'est pas possible de présenter ici en détail les raisons justifiant la prise en compte ou non d'un régime dans les CGPS; le manuel méthodologique des CGPS contient les renseignements nécessaires à ce sujet.<sup>11</sup>

Pour faciliter la vue d'ensemble, les régimes suisses de la protection sociale ont été rassemblés en six groupes (régimes non représentés dans les CGPS : 4 groupes). Les caractéristiques propres à chaque groupe de régimes et à chaque régime sont présentés dans le manuel méthodologique des CGPS.<sup>12</sup>

L'optique *économique* se base sur la nomenclature des dépenses et des recettes de différentes catégories de dépenses et de recettes définies par Eurostat<sup>13</sup>.

<sup>9</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale – Méthodes et concept, chapitres 3.1 et 4.1.

<sup>10</sup> Les Comptes globaux de la protection globale – Méthodes et concept, chapitre 3.2.

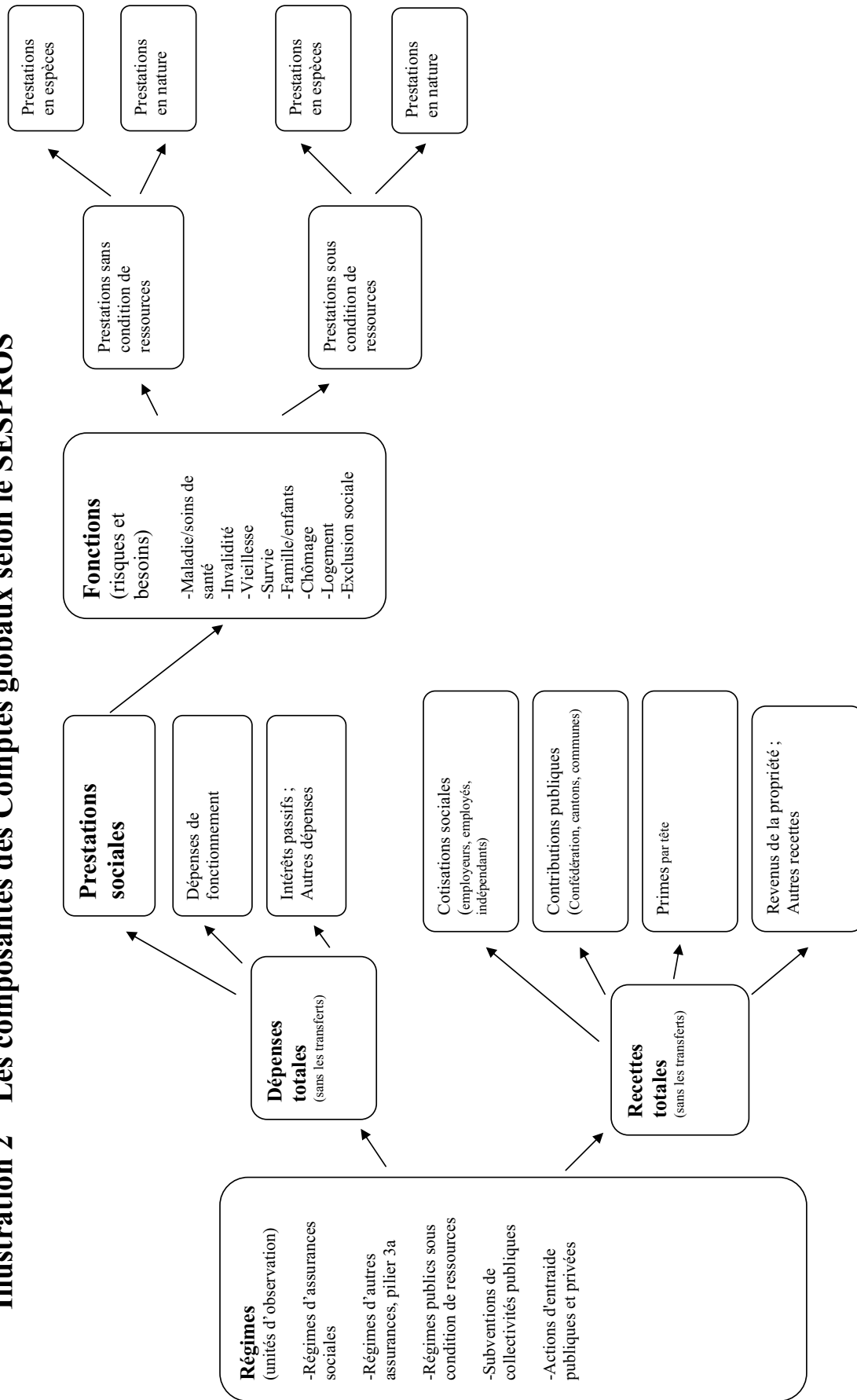
<sup>11</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale – Méthodes et concepts, chapitres 5 et 6 et illustration 7.

<sup>12</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale -. Méthodes et concepts, chapitre 4.2

<sup>13</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale – Méthodes et concept, illustration 5.



**Illustration 2 Les composants des Comptes globaux selon le SESPROS**



La part la plus importante des *dépenses* est constituée naturellement des prestations sociales, auxquelles il faut encore ajouter les dépenses de fonctionnement, les intérêts passifs et les autres dépenses. En ce qui concerne les prestations sociales, on fait la distinction entre les prestations en espèces et les prestations en nature, d'une part, et entre les prestations sous condition de ressources et les prestations sans condition de ressources d'autre part. Dans une seconde phase, les prestations sont encore subdivisées en différents sous-groupes (rentes, versements en capital, versements en espèces, indemnités journalières, allocations familiales, etc.). Du côté des *recettes*, les CGPS incluent les cotisations sociales (employeurs, employés, indépendants), les primes par tête à la charge de la population, les recettes fiscales générales et affectées (Confédération, cantons, communes), les revenus de la fortune et les autres recettes. Dans les régimes financés par les recettes fiscales, le total des recettes est égal au total des dépenses. La même règle s'applique pour les paiements directs versés par les employeurs.

L'optique *fonctionnelle* représente le noyau des CGPS: les prestations sociales font l'objet d'une ventilation par fonctions, chaque fonction correspondant à un risque ou besoin couvert par la protection sociale<sup>14</sup>. Pour pouvoir enregistrer les prestations offertes par un régime dans une optique fonctionnelle, il faut premièrement identifier les raisons de l'octroi des prestations allouées. Qu'un régime octroie des prestations sociales attribuables à plusieurs fonctions est à cet égard la règle, et non pas l'exception. Ainsi, par exemple, la prévoyance professionnelle, dans le cadre de la prévoyance vieillesse, verse également des rentes aux personnes invalides et aux survivants. Lorsqu'une prestation sociale est accordée pour deux ou plusieurs risques ou besoins – comme les prestations de soins à domicile aux rentiers malades -, le Manuel SESPROS postule que la fonction prédominante l'emporte. S'il n'y a pas de prédominance, une hiérarchie est proposée par SESPROS<sup>15</sup>.

Compte tenu de la structure des CGPS – possibilité de combiner l'optique fonctionnelle avec l'optique institutionnelle et l'optique économique – il est possible d'en savoir plus sur l'origine (régimes) et la nature (types de prestations) des prestations sociales pour chacune des huit fonctions.

## 2.2 Saisie statistique des régimes

La principale difficulté à laquelle se heurte l'établissement des CGPS est le manque de statistiques disponibles dans certains régimes. Dans les régimes répondant aux critères du SESPROS, cette remarque concerne actuellement surtout la prévoyance professionnelle (PP), les allocations familiales cantonales (AF), la couverture du salaire en cas de maladie ou de maternité, l'aide sociale et les actions d'entraide des institutions privées en Suisse. Les données concernant les AF cantonales et la couverture du salaire peuvent être qualifiées de totalement insuffisantes. Pour ce qui est des régimes exclus des CGPS, les données sur les dépenses et les recettes totales des assurances privées, de même que les données sur la subdivision fonctionnelle des prestations fournies par l'assurance responsabilité civile et par l'assurance-vie sont lacunaires. Pour les actions d'entraide des institutions privées exclues des CGPS en Suisse et à l'étranger, la base statistique est insuffisante pour faire des extrapolations à l'échelle nationale.

<sup>14</sup> Les Comptes globaux de la protection sociale – Méthodes et concept, illustration 4.

<sup>15</sup> Maladie/soins de santé: prestations en nature, 2. Logement, 3. Vieillesse, 4. Invalidité, 5. Survie, 6. Chômage, 7. Maladie: prestations en espèces, 8 Famille/enfants et 9 Exclusion sociale. Voir Manuel SESPROS 1996, 1ère partie, section 114.









































































































































