

La protection sociale en Suisse: évolution depuis 1990 sous l'angle d'un nouvel outil d'analyse statistique

SPARTACO GREPPI* et HEINER RITZMANN**

1. INTRODUCTION

L'Office fédéral de la statistique (OFS) vient de publier pour la première fois les Comptes globaux de la protection sociale.¹ Cette nouvelle statistique de synthèse livre des informations sur les dépenses globales et les recettes de la protection sociale en Suisse. Elle indique par ailleurs le montant des prestations en espèces accordées aux ménages, celui des prestations en nature et des dépenses de fonctionnement, et encore, dans les dépenses totales, la proportion des prestations sous condition de ressources. En outre, les Comptes globaux précisent, pour chaque prestation, le groupe de risques ou de besoins correspondant: Maladie/soins de santé, Vieillesse, Survie, Invalidité, Famille/enfants, Chômage, Logement et Exclusion sociale. Les Comptes globaux indiquent également la composition du financement, à savoir la part allouée par les employeurs, les salariés, les primes des assurés, les revenus de la propriété et les autres recettes.²

La Suisse est parmi un des derniers pays d'Europe occidentale à ne pas disposer d'une telle statistique de synthèse. La raison principale de ce retard réside dans les particularismes du système helvétique en matière de protection sociale. La multitude d'interventions sociales se répercute ainsi sur la qualité des informations statistiques disponibles qui, en raison de leur sources différentes ne disposent pas d'orientation méthodologique commune. Les données disponibles ont d'ailleurs été récoltées pour répondre à d'autres buts que celui de s'intégrer dans des Comptes globaux.

Afin de garantir la comparabilité des données avec celles des pays de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre échange (AELE), les Comptes

* Dr. rer. pol., Office fédéral de la statistique, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel.

** Dr. phil., Office fédéral de la statistique, Espace de l'Europe 10, 2010 Neuchâtel.

Classification JEL H5, I0. Les auteurs ont bénéficié du soutien de Robert Fluder et de Margherita Geiger, de l'Office fédéral de la statistique, du Professeur Antonin Wagner, de l'Université de Zurich, de Till Bandi et Peter Eberhard, de l'Office fédéral des assurances sociales, de Colette Nova, de l'Union syndicale suisse et de Ernst Zürcher, de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales.

1. GREPPI et RITZMANN (2001).

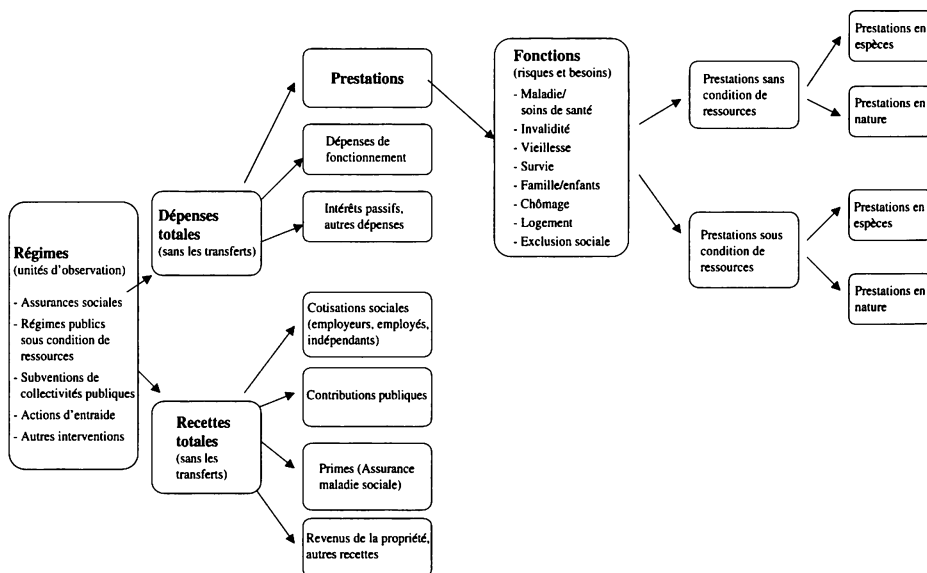
2. D'importants travaux ont été réalisés dans le passé par HAUSER (1976), GILLIAND et GOËL (1976), WAGNER (1985), ROSSI et SARTORIS (1995). Les dépenses et recettes de protection sociale de la Suisse ont été saisies pour la première fois à l'aide d'une méthodologie internationalement reconnue, par GILLIAND et ROSSINI (1995) et GILLIAND et ROSSINI (1997).

globaux sont fondés sur une méthodologie élaborée par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat), à savoir le „Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale“ (Sespros).³ La Suisse participe ainsi aux démarches d'harmonisation des systèmes statistiques. De même, cette méthodologie peut s'avérer utile dans une perspective de comparaisons intercantionales, chaque canton possédant sa propre législation et organisation pour de nombreuses tâches relevant de la protection sociale.

Le présent article est structuré comme suit. Le premier chapitre présente les concepts cruciaux utilisés dans le cadre des Comptes globaux, alors que le deuxième se concentre sur la définition de la protection sociale, les conventions comptables et sur une comparaison avec d'autres statistiques de synthèse. Le chapitre 3 est au centre de cet exposé et aborde les aspects concrets de la méthodologie Sespros par rapport aux caractéristiques du système suisse de protection sociale. Le chapitre 4 présente les principaux indicateurs montrant l'étendue et le développement du système suisse de protection sociale. Le dernier chapitre enfin, est consacré aux perspectives.

2. LES COMPOSANTES PRINCIPALES DES COMPTES GLOBAUX

Illustration 1: Les composantes des Comptes globaux



L'illustration 1 montre de manière synthétique la démarche suivie pour établir les Comptes globaux. La définition des unités d'observation statistiques, appelées *régimes* selon la terminologie d'Eurostat, forme le point de départ de cette démarche.

L'évolution lente, marquée par le pragmatisme, le fédéralisme, le libéralisme et la démocratie directe, qui a caractérisé le système suisse de protection sociale, a produit un cadre institutionnel très diversifié, dépendant des législations fédérales, cantonales et communales.⁴ Cette grande diversité du système de protection sociale s'exprime d'une part par un nombre élevé de régimes qui protègent des populations différentes selon des modalités d'application différentes et d'autre part, par une grande diversité de prestations. L'organisation administrative et financière qui en résulte est ainsi fort complexe.⁵

Les régimes assurent l'allocation des prestations sociales et en supportent tout ou partie des coûts. Ils ont donc un volet „dépenses“ et un volet „recettes“. Ces deux volets sont répartis en types. Parmi les *dépenses*, il y a lieu de distinguer entre les prestations sociales, les dépenses de fonctionnement et les autres dépenses. Les *recettes* se composent des contributions publiques, des contributions des employeurs, des employés et des indépendants ainsi que des primes, des revenus du patrimoine et d'autres recettes.

Les prestations sociales font l'objet d'une ventilation par *fonction*, chaque fonction correspondant à un risque ou besoin couvert par la protection sociale. La ventilation fonctionnelle est appliquée exclusivement aux prestations et non pas aux recettes. En effet, une seule catégorie de ressource peut servir à financer des prestations relevant de différentes fonctions.

La différence d'optique entre régime et fonction devient évidente si l'on considère, par exemple, le régime Assurance invalidité (AI) et la fonction Invalidité. Ainsi, en 1997, les prestations du régime AI ne représentent que 6686 millions de francs sur un total de 10'036 millions de francs versés aux personnes invalides, soit 60 % de la fonction invalidité. D'autres prestations en faveur des personnes invalides provenaient en effet des régimes Prévoyance professionnelle, Assurance accidents obligatoire et Prestations complémentaires à l'AI.

Les différentes fonctions sont ensuite décomposées en *types de prestations*: prestations en espèces et en nature, octroyées sans ou sous condition de ressources. Les prestations sous condition de ressources sont explicitement ou implicitement subordonnées à la condition que les revenus du bénéficiaire soient inférieurs à un certain seuil. Les prestations en espèces sont allouées sous forme monétaire. Les prestations en nature sont par contre octroyées sous forme d'allocation directe ou de remboursements de biens et services. Les rentes de vieillesse représentent des prestations en espèces, tandis que les dépenses relatives au personnel social, les remboursements de médicaments et les transferts publics en faveur des hôpitaux représentent des prestations en nature.

4. Voir en particulier ZWEIFEL, BONATO et ZABOROWSKI (1996).

5. Une bonne illustration de ce propos est la protection des personnes âgées et invalides en Suisse, qui repose sur le principe des trois piliers. On se réfère utilement à BEAUSOLEIL (2000).

3. DÉFINITION DE LA PROTECTION SOCIALE ET CONVENTIONS COMPTABLES

3.1 Définition de la protection sociale

Selon Sespros, la protection sociale correspond à „toute intervention d’organismes publics ou privés destinée à alléger la charge que représente la survenance de certains risques ou besoins pour les ménages et les particuliers à condition qu’elle n’ait pas de contrepartie et ne relève pas de dispositions personnelles“.⁶ Pour que les prestations d’un organisme soient considérées comme relevant de la protection sociale, elles doivent premièrement être fondées sur la solidarité sociale⁷ ou sur une obligation ou convention et deuxièmement elles doivent couvrir un des risques ou besoins attribués aux huit fonctions mentionnées dans l’introduction.

Cette définition de protection sociale appelle encore quelques précisions.

- Le terme *intervention* désigne à la fois le financement des prestations et les dépenses de fonctionnement y afférentes, de même que la fourniture effective des prestations. Les prestations sont limitées aux transferts en espèces aux personnes protégées, aux remboursements des dépenses à la charge des personnes protégées et aux biens et services fournis directement aux personnes protégées.
- La condition selon laquelle l’intervention doit provenir d’*organismes publics ou privés* exclut de la définition de la protection sociale tous les types de transferts directs de ressources entre ménages ou particuliers sous forme de dons, d’entraide familiale, etc.
- La définition exclut également les aides mineures, informelles et accessoires, telles que les collectes, les quêtes de Noël, l’aide humanitaire et les secours d’urgence en cas de catastrophe naturelle, lorsqu’elles n’exigent ni gestion ni comptabilité régulière. Il en va de même pour toute intervention par laquelle le bénéficiaire est tenu de fournir simultanément une contrepartie de valeur équivalente. C’est le cas notamment des franchises et quotes-parts à la charge des bénéficiaires de soins de santé.
- L’exclusion de *dispositions personnelles* n’empêche pas d’emblée l’intégration d’une assurance prise à l’initiative des particuliers ou des ménages. Une prestation d’assurance est incluse dans le champ social si elle est basée sur le principe de la solidarité sociale, qu’elle soit ou non souscrite à l’initiative de l’assuré.

6. EUROSTAT (1997: paragraphe 11).

7. La solidarité sociale implique un mécanisme de redistribution: les cotisations à payer ne doivent pas être proportionnelles à l’exposition individuelle au risque des personnes protégées.

3.2 Conventions comptables

L'élaboration des Comptes globaux selon la méthodologie Sespros se base sur des conventions comptables qui ne peuvent être présentées que brièvement ici.⁸

- Toutes les unités institutionnelles allouant des prestations sociales telles que définies par Eurostat doivent être intégrées au système des Comptes globaux. Si les sources disponibles ne sont pas suffisantes, il faut procéder à des estimations.
- Les prestations sociales en espèces s'étendent aux prestations dues. Outre les prestations effectivement versées, elles comprennent les variations des provisions pour les cas non liquidés. L'évaluation des prestations sociales en nature se fait sur la base de leur prix de vente pour les producteurs marchands et sur la base des coûts de production et de distribution pour les producteurs non marchands.⁹
- De manière générale, les dépenses ne sont pas compensées par des recettes qui leur sont liées. Par exemple, les intérêts à recevoir et les intérêts à payer par un régime ne doivent pas s'annuler. Seules les participations directes des bénéficiaires doivent être portées en déduction des prestations sociales.

3.3 Comparaison des Comptes globaux avec d'autres cadres d'analyse

Il existe plusieurs statistiques de synthèse portant sur l'effort social du pays. Les principales parmi elles sont ici brièvement mises en comparaison avec les Comptes globaux.

- Les définitions, conventions et règles de comptabilité de la méthodologie Sespros sont harmonisées dans une grande mesure avec celles du *système de comptabilité nationale* (SNA 93 et SEC 95). Il existe pourtant un certain nombre de différences qui traduisent les divergences d'objectifs entre les deux statistiques. Ainsi, dans les Comptes globaux, contrairement au système de comptabilité nationale, les prestations sociales comprennent également les transferts publics visant à réduire les prix des producteurs marchands. Par ailleurs, les cotisations à la charge des personnes protégées ne sont pas subdivisées en versements pour les services d'assurance et cotisations nettes affectées au financement des prestations.¹⁰
- La *Statistique des assurances sociales suisses* (SAS) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) couvre les régimes d'assurance sociale, y compris les allocations pour perte de gain, les assurances maladie facultatives et complémentaires ainsi que les prestations complémentaires à l'AI et à l'AVS. Elle ne couvre par contre pas les subventions aux hôpitaux, les différentes interventions publiques et privées octroyées sous condition de ressources et les paiements directs des employeurs aux sa-

8. Pour une discussion approfondie on se réfère à EUROSTAT (1997), en particulier au chapitre 8, ainsi qu'à GREPPI et RITZMANN (2001).

9. Un producteur est qualifié de marchand si 50 % au moins du coût de production est couvert par le chiffre d'affaires.

10. Les Comptes globaux de la protection sociale ne sont donc pas un compte satellite.

lariés en cas de maladie. Les Comptes globaux et la SAS reposent par ailleurs sur des définitions différentes des prestations sociales.

- La *Statistique des finances publiques* (SFP) de l'Administration fédérale des finances (AFF), qui saisit la protection sociale dans les domaines fonctionnels „Santé“ et „Prévoyance sociale“, ne comptabilise pas séparément les prestations sociales, mais distingue entre charges de personnel, dépenses pour biens, services et marchandises et contributions aux ménages privés. Les valeurs qui figurent dans les Comptes globaux ont été calculées en identifiant ces catégories avec les prestations en nature, les dépenses de fonctionnement et les prestations en espèces.

4. L'APPLICATION DE SESPROS À LA SITUATION SUISSE

La mise en oeuvre de Sespros présuppose l'établissement d'une liste de régimes touchant le champ social. Comme le montre l'illustration 2, sur un total de 42 régimes identifiés, seulement 23 répondent aux définitions de Sespros et peuvent donc être retenus dans les Comptes globaux.

Illustration 2: Les régimes de protection sociale au sens étroit et au sens large

No	Régimes	Poids quantitatif	Solidarité sociale?	Obligation? Intervention législative	Fonctions touchées	Sources statistiques Nom	Qualité
Régimes d'assurance sociale							
1	Assurance maladie sociale (AMS): Prestations financées par primes	Grand à très grand	Oui	Oui; Conféd. (1996)	Maladie	Stat. de l'assurance-maladie (OFAS)	Très bonne
	AMS: Prestations financées par franchises et quotes-parts	Petit	Non	Oui; Conféd. (1996)	Maladie	Stat. de l'assurance-maladie (OFAS)	Très bonne
	AMS: Indemnités journalières, personnes non actives	Très petit	Non	Non; Conféd. (1996)	Maladie	Stat. de l'assurance-maladie (OFAS)	Très bonne
2	Assurance accidents obligatoire (AAO)	Moyen	En partie	Oui; Confédération (1984)	Maladie, Invalidité, Survie	Comptes d'exploitation (SUVA et autres assureurs)	Bonne
3	Assurance Invalidité (AI)	Grand	Oui	Oui; Conféd. (1960)	Invalidité, Maladie	Stat. de l'AI (OFAS); Compte d'exploit. AI	Très bonne
4	Assurance vieillesse et survivants (AVS)	Très grand	Oui	Oui Confédération (1948)	Vieillesse, Survie, Maladie	Stat. de l'AVS (OFAS); Compte d'exploit. de l'AVS	Très bonne
5	Prévoyance professionnelle (PP)	Très grand	En partie	En partie; Confédération (1985)	Vieillesse, Survie, Invalidité	Stat. des caisses de pension (OFS); estimations (OFAS)	Moyenne
6	Allocations familiales (AF)	Moyen	Oui	Oui; Cantons	Famille	Estimations (OFAS)	Très mauvaise
		Très petit	Oui	Oui; Confédération	Famille (agriculture)	Stat. des AF versées par la Conféd. (OFAS)	Très bonne

No Régimes	Poids quantitatif	Solidarité sociale?	Obligation? Intervention législative	Fonctions touchées	Sources statistiques Nom	Qualité
7 Assurance chômage (AC)	Moyen à grand	Oui	Oui; Conféd. (1975/1984)	Chômage	Stat. de l'AC (OFAS); Compte d'exploit. AC	Bonne
Allocations pour perte de gain (APG)	Petit	Oui	Oui; Confédération	Défense nationale	Statistique de l'APG (OFAS)	Très bonne
Régimes d'autres assurances, pilier 3a						
Assur. maladie complémentaires: Prestations en nature	Moyen	Non	Non	Maladie	Stat. de l'assurance maladie (OFAS)	Bonne
Assur. maladie complémentaires: Indemnités journalières, personnes non actives	Très petit	Non	Non	Maladie	Stat. de l'assurance maladie (OFAS)	Bonne
Assur. Accidents facultative (indépendents)	Très petit	Non	Non	Maladie	Comptes d'expl. CNA et autres assureurs	Bonne
Assurances accidents privées	Petit	Non	Non	Maladie	Stat. des institutions d'ass. privées (OFAP)	Moyenne
Assurances immobilières de droit public (19 cantons)	Petit	Non	Oui; Confédération	Incendie	Stat. des institutions d'ass. privées (OFAP)	Moyenne
Assurances privées contre les incendies (7 cantons)	Petit	Non	Oui; Confédération	Incendie	Stat. des institutions d'ass. privées (OFAP)	Moyenne
Assurances responsabilité civile (surtout automobiles)	Moyen	Non	Oui; Confédération	Invalidité, Survie, Autres	Stat. des institutions d'ass. privées (OFAP)	Moyenne
Assurance vie (y compris une partie du pilier 3a)	Grand	Non (pilier 3a: en partie)	Non	Vieillesse, Survie, Invalidité	Stat. des institutions d'ass. privées (OFAP)	Moyenne
Pilier 3a: banques	Grand à très grand	En partie (Réduction d'impôts)	Non	Vieillesse, Survie, Invalidité	Aucune statistique; estimations OFAS	Très mauvaise
Régimes publics sous condition de ressources						
8 Prestations complémentaires à l'AI (PC-AI)	Petit	Oui	Oui; Confédération (et Cantons)	Invalidité, Maladie, Logement	Stat. des PC à l'AVS et à l'AI; Stat. des frais de maladie	Bonne
9 Prestations complémentaires à l'AVS (PC-AVS)	Petit à moyen	Oui	Oui; Confédération (et Cantons)	Vieillesse, Maladie, Logement	Stat. d. PC-AVS/AI; Stat. des frais de maladie (OFAS)	Bonne
10 Logements	Très petit	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Logement	Stat. des finances publiques (AFF)	Mauvaise
11 Bourses d'études	Très petit	Oui	Oui; Conféd., Cantons	Exclusion sociale	Stat. suisse des bourses d'études	Bonne
Prêts d'études	Très petit	Non (rem-boursable)	Oui; Conféd., Cantons	Exclusion sociale	Stat. suisse des bourses d'études	Bonne
12 Aide sociale	Petit à moyen	Oui	Oui; Conféd., Cantons, Communes	Exclus. sociale, Logement, Div.	Stat. des finances publiques (AFF)	Mauvaise

No	Régimes	Poids quantitatif	Solidarité sociale?	Obligation? Intervention législative	Fonctions touchées	Sources statistiques Nom	Qualité
13	Mesures en faveur des chômeurs	Très petit	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Chômage	Stat. des finances publiques (AFF)	Mauvaise
14	Politique de la drogue	Très petit	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Exclusion sociale	Stat. des finances publiques (AFF)	Mauvaise
15	Politique d'asile	Petit	Oui	Oui; Confédération, Cantons	Exclusion sociale, Maladie	Stat. des finances publiques et Compte d'Etat de la Conféd.	Moyenne
Subventions de collectivités publiques							
16	Financement public du système de santé	Moyen à grand	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Maladie	Stat. des finances publiques (AFF)	Moyenne
17	Institutions pour handicapés	Très petit	Oui	Cantons	Invalidité	Stat. des finances publiques (AFF)	Bonne
18	Homes pour personnes âgées	Très petit	Oui	Cantons	Vieillesse	Stat. des finances publiques (AFF)	Bonne
19	Protection de la jeunesse	Petit	Oui	Cantons	Famille	Stat. des finances publiques (AFF)	Bonne
	Agriculture: Paiements directs et mesures sociales; Garantie d. prix et d. ventes	Moyen	Oui	Oui; Conféd., Cantons	Aide aux branches	Stat. des finances publiques (AFF)	Moyenne
	Formation en sens stricte (sans la recherche etc.)	Petit à moyen	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Formation	Stat. des finances publiques (AFF)	Moyenne
Actions d'entraide publiques et privées							
	Entraide publique dans le pays et à l'étranger	Petit	Oui	Oui; Conféd., Cant., Comm.	Aide alimentaire et hum.	Compte d'Etat de la Confédération	Bonne
20	Entraide des institutions privées dans le pays, fonctions reconnues	Petit	Oui	Non	Exclus. sociale, Invalidité, Div.	Etudes spécifiques (et Rapports de gestion d' institutions privées)	Très mauvaise
	Entraide des institutions privées dans le pays, fonctions non reconnues	Petit	Oui	Non	Aide après catastrophes, plusieurs	(Rapports de gestion d' institutions privées)	Très mauvaise
	Entraide des institutions privées à l'étranger	Petit	Oui	Non	Aide alimentaire et hum.	(Rapports de gestion d' institutions privées)	Moyenne
Autres interventions							
21	Couverture du salaire en cas de maladie et de maternité	Moyen	Non	Oui (convention)	Maladie, Famille	Aucune statistique! Estimations OFS	Très mauvaise
22	Assurance militaire (AM)	Très petit	Oui	Oui; Confédération	Inval., Survie, Malad.	Stat. de l'assurance militaire	Très bonne
23	Prévoyance professionnelle des magistrats et des professeurs des EPF	Très petit	Oui	Oui; Confédération	Vieillesse, Survie	Compte d'Etat de la Confédération	Moyenne
	Aide aux marins suisses à l'étranger	Très petit	Oui	Oui; Confédération	Aide aux branches	Compte d'Etat de la Confédération	Très bonne

Source: OFS

4.1 Régimes d'assurance sociale

En Suisse, la protection sociale est principalement garantie par les régimes d'assurance sociale. Ces régimes sont obligatoires et subordonnés au versement préalable de cotisations par les employeurs et les personnes protégées et de primes de caisse maladie à la charge de toute personne résidente. Ces versements constituent ainsi le droit personnel aux prestations. Certains régimes s'appuient également sur les pouvoirs fiscaux de l'Etat. Les assurances sociales associent toujours une fonction distributive à des mécanismes contributifs, car leurs prestations ne sont pas strictement liées aux cotisations versées et comprennent des transferts de solidarité.¹¹ La prévoyance professionnelle représente un cas particulier parce que les fonctions affectées par les versements de libre passage et ceux en espèces sont difficiles à identifier. De surcroît, cette assurance s'étend à une partie sur-obligatoire – qui échappe malheureusement à toute statistique – avec un faible degré de solidarité sociale. Il convient néanmoins d'intégrer entièrement la prévoyance professionnelle dans les Comptes globaux, car il n'existe pas de choix individuel quant à la manière de s'assurer.¹² Les allocations pour perte de gain sont par contre exclues de ce cadre d'analyse, car tout en étant obligatoires elles ne sont pas attribuables à l'une des huit fonctions reconnues, aucun pays de l'UE ne connaissant une intervention comparable en faveur des personnes astreintes au service militaire. Les informations statistiques disponibles sur les régimes d'assurance sociale sont de bonne qualité, à deux exceptions près: la prévoyance professionnelle et les allocations familiales.

4.2 Régimes d'autres assurances

La raison principale pour l'exclusion des régimes d'autres assurances des Comptes globaux est qu'il manque un élément de solidarité sociale¹³ ou au moins une obligation ou une convention. Dans le cas des assurances immobilières de droit public, des assurances privées contre les incendies et des assurances responsabilité civile il existe une obligation, mais pas d'élément de solidarité; en outre, l'attribution à une des huit fonctions reconnues par Eurostat n'est pas possible. L'assurance maladie complémentaire et les assurances accidents privées représentent un cas différent. Ici, toutes les prestations sont attribuables à la fonction maladie/soins de santé, mais il n'existe ni un élément de solidarité ni une obligation ou une convention. Les prestations versées dans le cadre de la pré-

11. Le dossier „Sécurité sociale et solidarité“, paru dans la revue *Sécurité sociale*, 2/1999, éclaire certains aspects de la solidarité à l'oeuvre dans les assurances sociales et fournit une importante base de discussion.

12. Pour une discussion plus détaillée des caractéristiques de cette assurance, voir la contribution de GREPPI et RITZMANN (2001).

13. En réalité, toute assurance contient des éléments de solidarité dans la mesure où l'éventualité assurée ne survient ni pour chaque membre de la communauté de risque ni encore moins en même temps. Mais si on définit la solidarité de cette manière, elle acquiert une dimension purement technique et non sociale. Pour ces problèmes, voir FRÖLICHER (1999).

voyance individuelle liée (pilier 3a), sont en principe aussi attribuables à des fonctions reconnues par Eurostat. Il manque toutefois une obligation ou une convention, et l'élément de solidarité (réduction des impôts) n'est pas suffisamment fort pour justifier l'intégration de cette partie du système des 3 piliers dans les Comptes globaux. Dans ce dernier cas, il existe également un problème d'estimation.

4.3 Régimes publics sous condition de ressources

En Suisse il existe des régimes dans lesquels le droit aux prestations n'est pas subordonné au versement préalable de cotisations par le bénéficiaire et qui de surcroît subordonnent les prestations sociales à des conditions de ressources. Tous ces régimes connaissent la solidarité sociale, sont subordonnés à une obligation et octroient des prestations attribuables à une des huit fonctions reconnues par Eurostat. Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI complètent la protection de base assurée par l'AVS et l'AI et constituent un droit, tout en étant octroyées sous condition de ressources. Le régime Logements intègre les allocations de loyer et les aides pour le logement. Contrairement aux prêts d'études, les bourses d'études relèvent elles aussi de la protection sociale, car leur but est de redistribuer le revenu en faveur des personnes de condition économique modeste, outre que de garantir le libre accès à l'éducation. En ce qui concerne l'aide sociale au sens strict, elle est régie par les lois cantonales et par des interventions cantonales et communales en faveur de la vieillesse. L'aide sociale au sens large intègre aussi une multitude d'autres prestations cantonales et communales, tel que les avances sur pensions alimentaires, les allocations de maternité, le patronage, l'aide aux victimes d'infractions et les institutions de bienfaisance. Actuellement la situation n'est pas satisfaisante puisqu'il n'existe que la statistique des finances publiques pour estimer toutes ces prestations par fonction.¹⁴

Les mesures en faveur des chômeurs enregistrent les sommes destinées aux programmes d'occupation et diverses aides aux chômeurs. La politique de la drogue regroupe les efforts des interventions liées à la prévention et à la prise en charge dans le domaine des toxicomanies et la politique d'asile englobe les activités de la Confédération et des cantons pour soutenir les requérants d'asile. La qualité des sources statistiques – principalement la statistique des finances publiques – est faible dans ce domaine.

4.4 Subventions de collectivités publiques

Les subventions faisant partie de la protection sociale sont des transferts publics courants aux producteurs marchands pour leur permettre de réduire le prix de leurs pro-

14. L'OFS est en train de développer une statistique suisse de l'aide sociale. Celle-ci doit recenser l'effectif et la structure des bénéficiaires de l'aide sociale, tout comme des informations sur leur situation financière et les prestations reçues. La phase de réalisation de la statistique suisse de l'aide sociale a débuté en avril 2000.

duits. Cette catégorie est dominée par les transferts publics aux hôpitaux, tandis que les homes pour personnes âgées, les institutions pour handicapés et la protection de la jeunesse sont moins importants du point de vue quantitatif. Au total, les subventions intégrées dans les Comptes globaux ne représentent qu'un quart de toutes les subventions accordées par les collectivités publiques. Les paiements directs, les mesures sociales et les garanties des prix et des ventes dans l'agriculture sont exclus des Comptes globaux, car ils ne sont pas attribuables à une fonction de protection sociale. Il en va de même pour les subventions dans la domaine de la formation.

4.5 Actions d'entraide publiques et privées

La protection sociale s'étend aussi à l'action de plusieurs milliers d'institutions privées sans but lucratif qui complètent les prestations octroyées par les régimes publics. Dans ce domaine, l'OFS peut s'appuyer presque uniquement sur deux études partielles couvrant les années 1990 et 1997.¹⁵ Dans les Comptes globaux, ne sont considérés que les prestations versées dans le pays appartenant à une des huit fonctions reconnues par Eurostat.

4.6 Autres interventions

La couverture du salaire en cas de maladie et de maternité¹⁶ n'est pas réglée de manière uniforme pour tous les travailleurs. Les employeurs peuvent conclure une assurance facultative d'indemnités journalières LAMal auprès d'une caisse maladie, ou souscrire une assurance d'indemnités journalières maladie soumise à la loi sur le contrat d'assurance (LCA) auprès d'un assureur maladie. Mais ils peuvent aussi payer directement le salaire. D'après nos estimations, cette option est choisie dans presque la moitié des cas. Aucune statistique ne donne des renseignements plus précis sur ces paiements directs. Etant donné que les montants sont relativement élevés, il s'agit là d'une lacune statistique grave. L'assurance militaire couvre la responsabilité civile de la Confédération en faveur de toute personne exerçant une activité dans le cadre du service militaire ou de la protection civile.

5. CONSTRUCTION D'INDICATEURS PERTINENTS

Une fois toutes les données disponibles, il est possible de construire des indicateurs faisant appel à certaines grandeurs de référence. C'est seulement à ce stade qu'on peut procéder à une analyse approfondie de l'envergure et du développement de la protection

15. ROSSINI (1992) et ROSSINI et MARTIGNONI (1999).

16. Les indemnités journalières versées en cas d'accident sont intégrées dans le régime Assurance accidents obligatoire (AAO).

sociale dans un pays, tout en admettant que chaque indicateur est une construction et donc sujet à critique.

5.1 Le choix des indicateurs

En premier lieu, les indicateurs choisis portent sur les grandeurs issues du niveau d'agrégation le plus élevé des Comptes globaux, c'est-à-dire les dépenses et recettes totales. Ensuite, les indicateurs se réfèrent aux trois perspectives sous-jacentes aux Comptes globaux, à savoir la perspective institutionnelle, la perspective fonctionnelle et la perspective économique.

Indicateurs agrégés:

- Dépenses prestations et recettes totales en pour cent du PIB
(Taux des dépenses, des prestations et des recettes sociales)
- Dépenses réelles par habitant, exprimées en Standard de Pouvoir d'Achat (SPA)

Indicateurs relevant de la perspective institutionnelle:

- Dépenses et recettes des régimes en pour cent du PIB
- Quote-part des régimes dans le total des dépenses et des recettes

Indicateurs relevant de la perspective fonctionnelle:

- Prestations sociales par fonction en pour cent du PIB
- Quote-part des fonctions dans les prestations sociales totales

Indicateurs relevant de la perspective économique:

- Types de dépenses en pour cent du PIB
- Types de recettes en pour cent du PIB
- Quote-part des types de dépenses dans le total des dépenses
- Quote-part des types de recettes dans le total des recettes

Lors de comparaisons internationales, tous ces indicateurs, à l'exception de ceux relevant de la perspective institutionnelle, peuvent être utilisés. Il faut cependant souligner qu'aucun parmi ces indicateurs ne doit servir de base pour juger de la générosité d'un système de protection sociale par rapport à un autre. Ainsi, dans le cadre de la prévoyance vieillesse le rapport entre prestations de retraite et PIB n'est que partiellement pertinent, le rapport entre rente et dernier revenu d'activité (taux de remplacement) étant un indicateur plus parlant.¹⁷ Cette restriction vaut également pour les taux des dépenses et des recettes sociales, car la politique sociale d'un pays peut être entièrement basée sur des mesures fiscales – comme les impôts négatifs – qui ne relèvent pas de la protection sociale telle que définie par Sespros.

17. Voir par exemple WHITEFORD (1995).

5.2 Remarques concernant le PIB comme grandeur de référence

De manière générale, chaque valeur enregistrée dans les Comptes globaux peut être mise en relation avec le PIB. Dans le cadre des comparaisons internationales, le PIB est même la valeur de référence la plus utilisée. Cependant, il faut éviter des conclusions hâtives en utilisant les indicateurs qui se réfèrent au PIB. Il convient de se rappeler que le PIB peut être calculé de trois manières différentes.¹⁸ Selon l'*optique de la production*, le PIB correspond à la différence entre la production aux prix de base par branche et la consommation intermédiaire au prix d'acquisition par branche plus les impôts moins les subventions. Selon l'*optique des revenus*, le PIB correspond à la rémunération des facteurs de production plus les impôts moins les subventions. Selon l'*optique de la dépense*, le PIB correspond aux exportations moins les importations plus la dépense de consommation finale et la formation brute de capital, tous ces agrégats étant exprimés aux prix d'acquisition. Or, aucune de ces approches n'intègre la globalité des dépenses de protection sociale telles que définies dans les Comptes globaux.¹⁹ La mise en relation des dépenses et recettes de protection sociale avec le PIB signifie donc qu'on ne parvient pas à former une véritable quote-part.²⁰

6. LES PRINCIPAUX RÉSULTATS

Après une brève présentation de l'évolution générale de la protection sociale en Suisse dans les années 90, il y aura lieu d'ébaucher les changements saillants qui sont intervenus entre 1990 et 1997, c'est-à-dire entre le début et le point culminant de la crise économique. Finalement, une comparaison internationale portera sur les montants absolus et les taux des dépenses sociales.

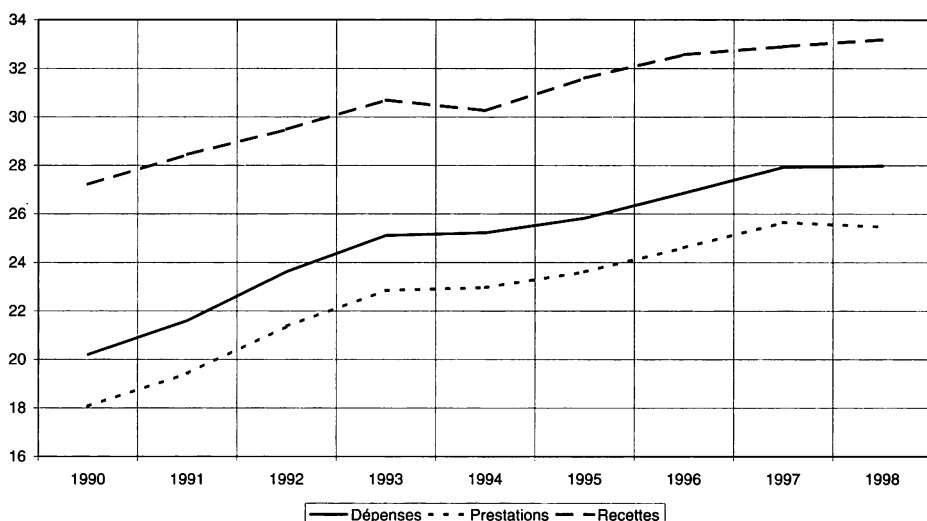
18. EUROSTAT (1996: 230), OFS (1997: 31).

19. Macroéconomiquement, les revenus redistribués ont été préalablement distribués aux facteurs de production. Cependant, il est possible que certaines opérations de redistribution soient effectuées à l'aide de moyens financiers épargnés dans une autre période et ne peuvent par conséquent pas être attribués à la valeur ajoutée de la période considérée.

20. Il est possible de contourner ce problème de deux manières. Soit on garde le PIB comme valeur de référence, ce qui implique qu'on n'utilise que les prestations en nature comme numérateur si on veut obtenir une véritable quote-part („taux des prestations de service“). Soit on construit une véritable quote-part à l'aide des prestations en espèces, ce qui présuppose que l'on mette en relation ces dernières avec le revenu primaire échéant aux ménages. Ce „taux de redistribution“ exprime la proportion de revenus redistribués aux personnes qui ne participent pas ou pas pleinement au processus de production.

6.1 Evolution générale de la protection sociale suisse depuis 1990

Graphique 1: Dépenses, prestations et recettes par rapport au PIB, de 1990 à 1998 (en %)

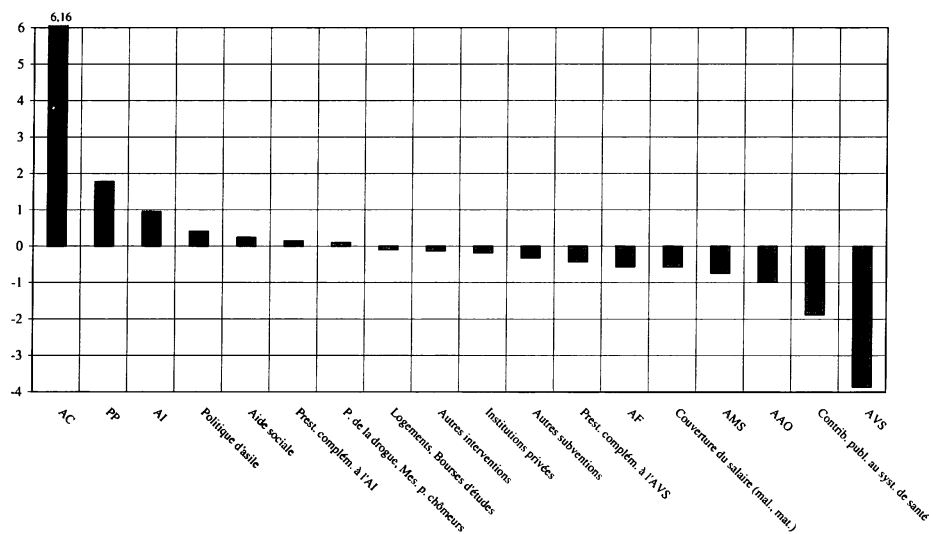


Entre 1990 et 1997, le taux des dépenses sociales est passé de 20.2 % à 27.93 %. Cette hausse spectaculaire de 7.73 points de pourcentage s'explique en partie par la faible croissance du PIB et en partie par l'évolution à la fois économique, sociale et démographique qui a soumis beaucoup de régimes de protection sociale à d'importantes pressions. Parallèlement l'accroissement des recettes s'est limitée à 5.7 points de pourcentage. La crise économique a donc pesé négativement sur le financement de la protection sociale. En 1998 le point culminant de la crise était passé. Par rapport au PIB, les recettes ont continué leur hausse tandis que les dépenses ont stagné.

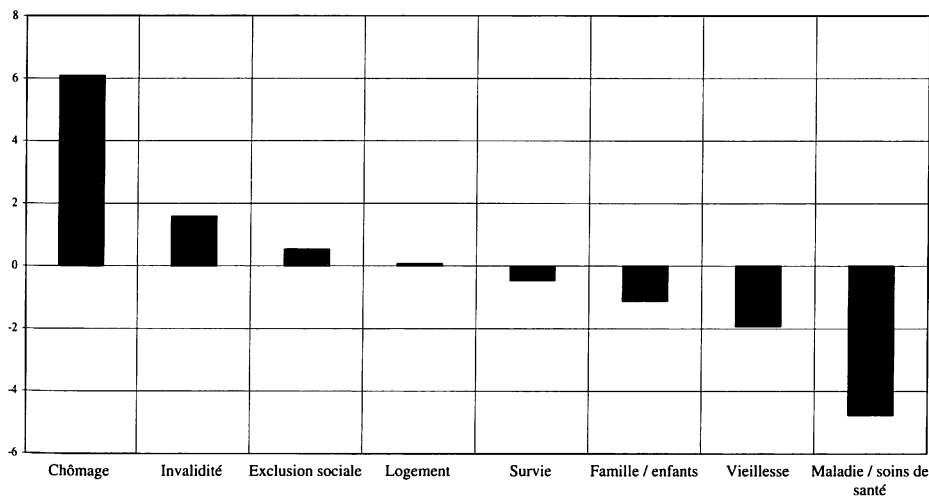
6.2 Les changements structurels de la protection sociale en Suisse entre 1990 et 1997

Une façon pour mieux identifier les facteurs décisifs qui ont engendré l'augmentation spectaculaire des dépenses de protection sociale pendant les années nonante, consiste à étudier de près la protection sociale à l'aide des trois perspectives, institutionnelle, fonctionnelle et économique.

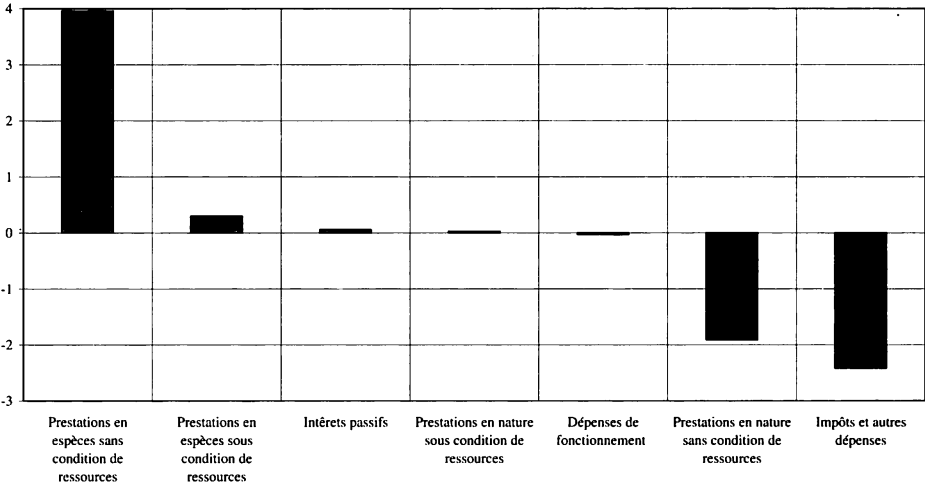
Graphique 2: Modification de la structure des dépenses sociales par régime, 1990 et 1997 (en points de pourcentage)



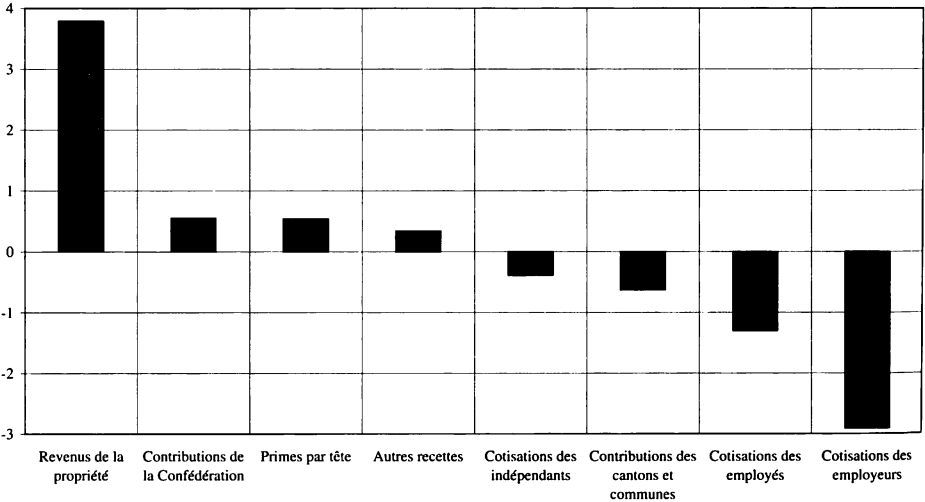
Graphique 3: Modification de la structure des prestations sociales par fonction, 1990 et 1997 (en points de pourcentage)



**Graphique 4: Modification de la structure des dépenses totales par type, 1990 et 1997
(en points de pourcentage)**



**Graphique 5: Modification de la structure des recettes par type, 1990 et 1997
(en points de pourcentage)**



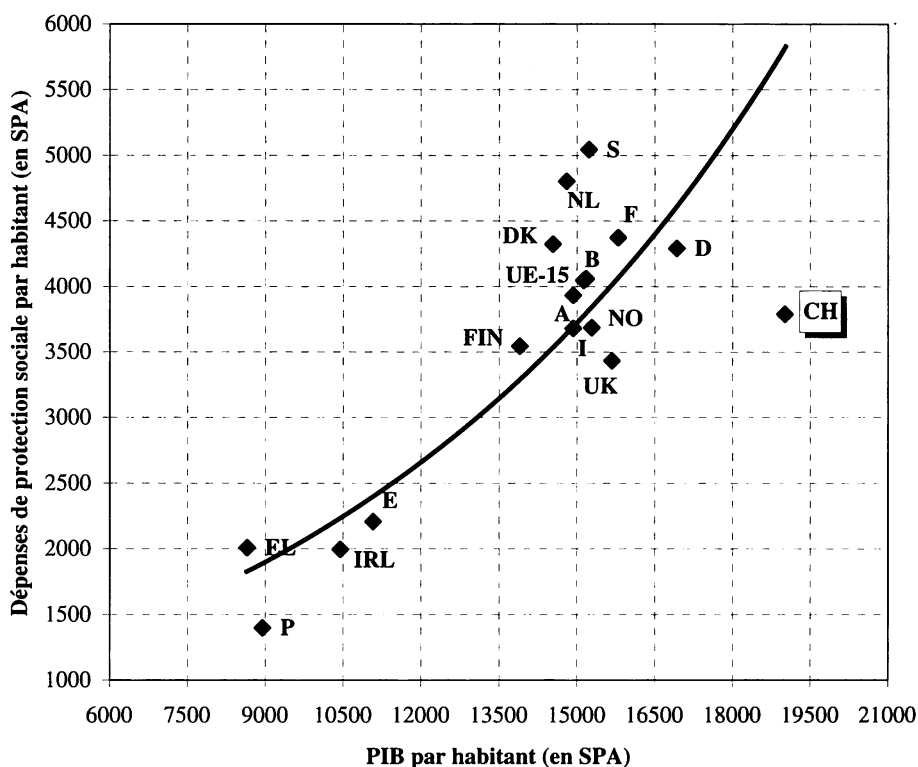
Ainsi, entre 1990 et 1997 les *régimes* Assurance chômage, Prévoyance professionnelle, Assurance invalidité, Politique d'asile, Aide sociale, Prestations complémentaires à l'AI et Politique de la drogue ont gagné de l'importance au détriment des régimes AVS, Contributions publiques au système de santé, Assurance accidents obligatoire, Assurance maladie sociale, Couverture du salaire en cas de maladie et de maternité, Allocations familiales et Prestations complémentaires à l'AVS. En même temps, les *fonctions* Chômage, Invalidité et Exclusion sociale ont gagné de l'importance par rapport aux fonctions Maladie/soins de santé, Vieillesse, Famille/enfants et Survie. Parmi les *types des dépenses*, les prestations en espèces sans condition de ressources et les prestations en nature sous condition de ressources ont gagné de l'importance au coût des prestations en nature sans condition de ressources et des impôts et autres dépenses. Parmi les *types de recettes*, enfin, les revenus de la propriété – venant presque entièrement des caisses de pension –, les contributions de la Confédération et les primes par tête ont gagné de l'importance par rapport aux contributions des employeurs, des employés et des cantons et communes.

Ils s'avère donc que la crise économique a engendré une croissance plus que proportionnelle des prestations en espèces versées sans condition de ressources aux chômeurs, aux invalides et aux indigents et en même temps une croissance moins que proportionnelle des prestations au titre de la santé, surtout sous forme de subventions (prestations en nature sans condition de ressources). La fonction qui est de loin la plus importante en Suisse, à savoir la Vieillesse, n'a pas perdu beaucoup de terrain, car les deux grands régimes qui alimentent cette fonction, l'AVS et la prévoyance professionnelle, se sont développées dans des directions contraires. La croissance plus que proportionnelle de la prévoyance professionnelle et par conséquent du système de capitalisation, est aussi à l'origine du changement significatif de la structure des recettes.

6.3 Les dépenses pour la protection sociale de la Suisse en comparaison internationale

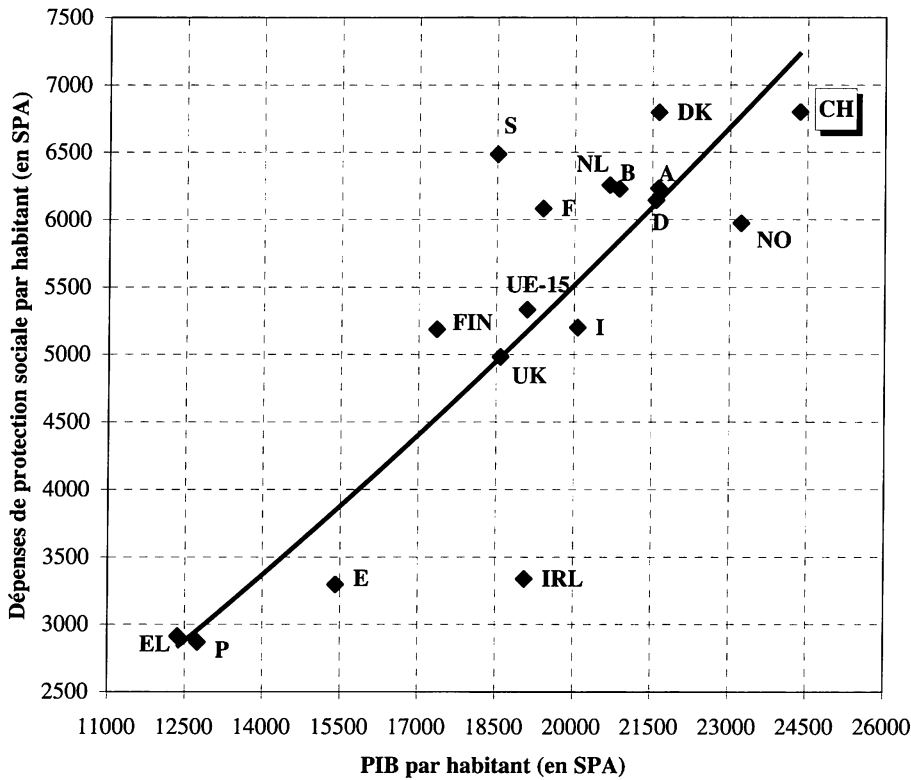
Comme déjà mentionné plus haut, la comparaison internationale est possible pour tous les indicateurs sauf pour la quote-part des régimes, car ces derniers reflètent les systèmes de protection sociale à l'oeuvre dans chaque pays. Dans cet article, nous nous limitons à comparer d'abord les dépenses réelles par habitant et ensuite le taux des dépenses sociales avec le PIB par habitant en SPA pour les années 1990 et 1997.

Graphique 6a: Dépenses de protection sociale et PIB par habitant en SPA: Comparaison internationale 1990



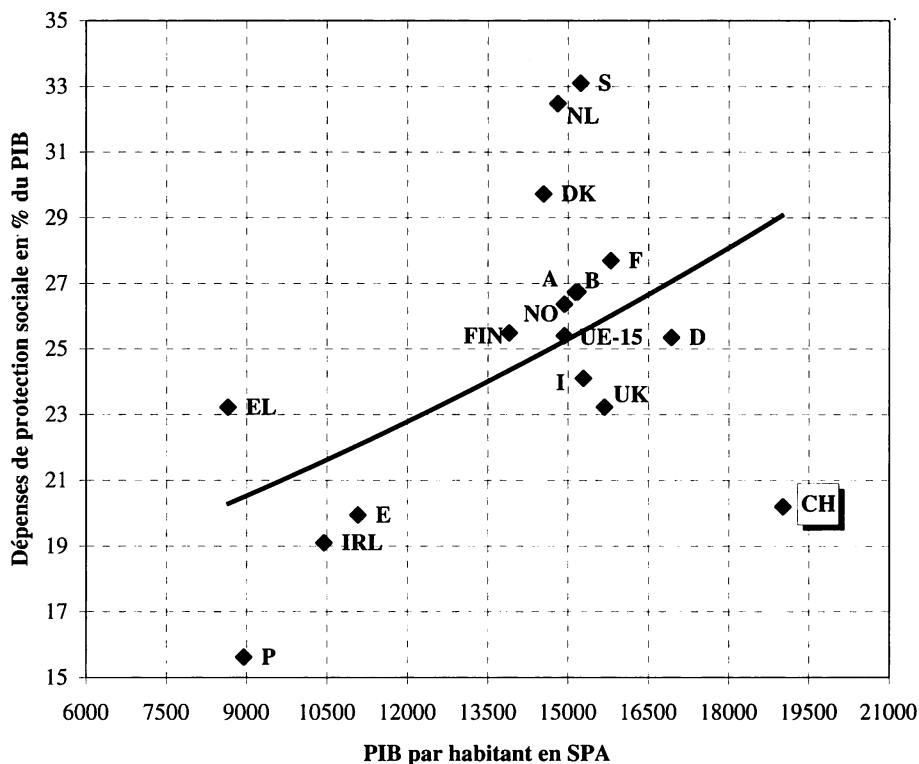
En comparaison avec les pays européens – l'image change si on considère aussi des pays tels que les Etats-Unis ou le Japon – la Suisse est en 1990 encore un cas exceptionnel qui confirme la règle d'une relation assez étroite entre le montant du PIB par habitant et celui des dépenses sociales par habitant. En 1997, en revanche, cette relation étroite peut également être vérifiée pour la Suisse, qui a connu une croissance extraordinaire de ses dépenses sociales pendant les années 90.

Graphique 6b: Dépenses de protection sociale et PIB par habitant en SPA: Comparaison internationale 1997



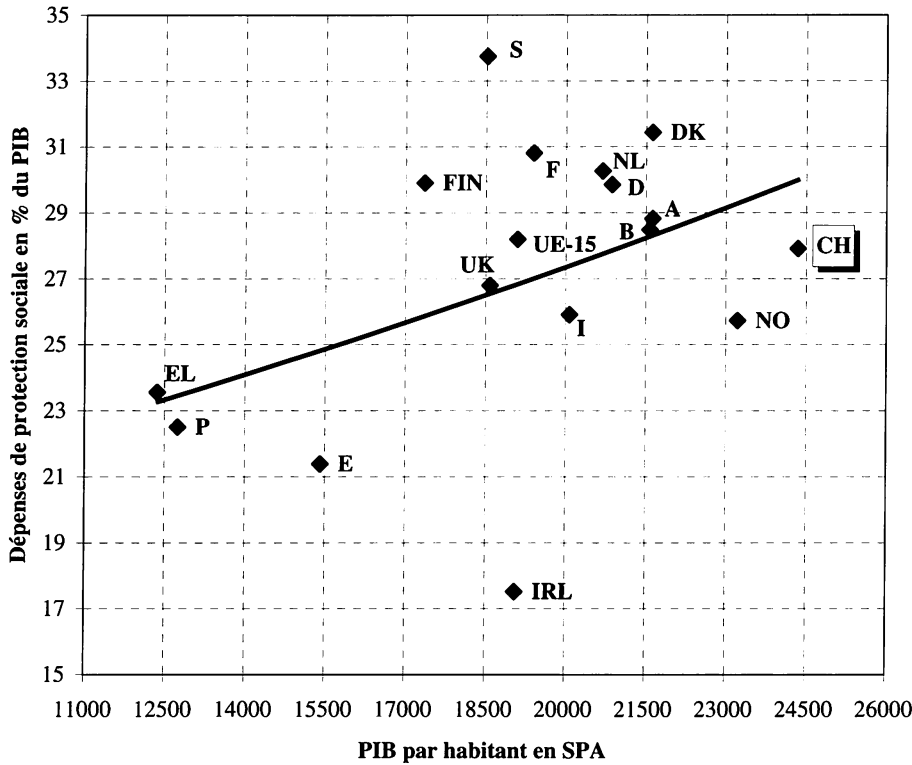
Sa position en comparaison avec les pays de l'UE et de l'AELE dépend de l'indicateur choisi: dans la comparaison des dépenses de protection sociale par rapport au PIB, la Suisse passe d'une position en queue à une position moyenne; lors de la comparaison des dépenses par habitant, la Suisse passe du peloton central à la tête du classement, avec le Danemark.

**Graphique 7a: Dépenses de protection sociale en % du PIB et PIB par habitant en SPA:
Comparaison internationale 1990**



La différence entre les résultats des deux comparaisons est due au fait que la Suisse possède le PIB le plus élevé de tous les pays considérés. Cette différence frappante s'explique ainsi par le niveau beaucoup plus élevé du PIB suisse par habitant, surtout au début de la crise économique. Indépendamment de l'optique choisie, les dépenses sociales de la Suisse ont clairement augmenté de manière plus que proportionnelle en comparaison internationale.

**Graphique 7b: Dépenses de protection sociale en % du PIB et PIB par habitant en SPA:
Comparaison internationale 1997**



Une comparaison internationale des fonctions et des types de dépenses et recettes, permet de découvrir des grandes divergences entre les pays. Leur interprétation demande cependant une connaissance approfondie des caractéristiques démographiques, sociales, économiques et institutionnelles de chaque pays.²¹ Il reste donc un vaste champs de recherche socio-économique à développer.

21. Voir par exemple CIOCIA (1996).

7. PERSPECTIVE

Le domaine de la protection sociale étant bien jalonné, les analyses consacrées aux structures et aux développements économiques sont renforcées. Il s'agira désormais d'étendre les Comptes globaux et d'affiner leurs résultats. Les *sources statistiques* à la base des Comptes globaux de la Suisse sont, répétons-le, de qualité très variable. Le besoin d'informations complémentaires est particulièrement aigu là où les prestations émanent d'organismes non étatiques. C'est ainsi le cas pour les paiements directs des employeurs (régimes des Allocations familiales et de Couverture du salaire en cas de maladie et de maternité) et pour les prestations de soutien fournies par des oeuvres d'entraide (régime des Institutions privées). En outre, il serait vivement souhaitable que la statistique des caisses de pensions et celle des finances publiques des cantons et des communes, toutes deux en cours de révision, s'alignent davantage sur les Comptes globaux.

Outre l'amélioration de la base statistique, il faudrait étendre les Comptes globaux aux:

- prestations sociales des régimes qui ne sont pas intégrés dans les Comptes globaux relevant de la méthodologie d'Eurostat (Sespros);
- prestations sociales versées à l'échelle cantonale;
- prestations sociales nettes, tenant compte de l'influence des mesures fiscales, telles que les charges et réductions d'impôts;
- nombres de bénéficiaires de chaque prestation, afin de pouvoir étudier les flux de solidarité engendrés par le système de protection sociale;
- dépenses de protection sociale pour les années de 1970 à 1989.

REFERENCES

- BEAUSOLEIL, J.-P. (2000), *La prévoyance professionnelle*, 2 vol., Université de Genève, Faculté des sciences économiques et sociales.
- CIOCIA, A. (1996), „I sistemi previdenziali nei paesi dell'Unione europea“, in: Bartocci, E. (a cura di), *Lo stato sociale in Italia*, Rapporto annuale IRIDISS-CNR 1996, Roma, 35–105.
- EUROSTAT (1996), *Système des comptes européens: SEC 1995*, Luxembourg.
- EUROSTAT, (1997), *Manuel Sespros 1996*, Luxembourg.
- FRÖLICHER, J. (1999), „Aspects de la solidarité dans l'assurance-accidents“, *Sécurité sociale*, 2, 79–81.
- GILLIAND, P. et Y. GOËL (1976), „Sécurité sociale en Suisse: Quelques aspects macro-économiques: Le canton de Vaud comme cas test“, *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 112, 405–423.

- GILLIAND, P. et S. ROSSINI (1995), *Le budget social de la Suisse: Conception théorique, Méthode et Chiffrage*, Lausanne.
- GILLIAND, P. et S. ROSSINI (1997), *La protection sociale en Suisse: Recettes et dépenses, 1948–1997: Comparaisons avec les pays de l'Union européenne*, Lausanne.
- GREPPI, S. et H. RITZMANN (2001), „Les Comptes globaux de la protection sociale. Premiers résultats pour la Suisse selon la méthodologie Sespros d'Eurostat“, *info:social*, 4, 7–103.
- HAUSER, M. (1976), „Finanzierungsaspekte der Sozialen Sicherung“, *Revue suisse d'Economie politique et de Statistique*, 112, 379–401.
- OFS (1997), *Le système de comptabilité nationale: Méthodes et concepts*, Berne.
- ROSSI, M. et E. SARTORIS (1995), *Ripensare la solidarietà: Mutamenti economici, crisi della sicurezza sociale e modelli di riforma*, Bellinzona/Locarno.
- ROSSINI, S. (1992), *Protection sociale en Suisse: Recettes et dépenses des institutions privées*, Cahiers de recherche et de planification, Idheap, Lausanne, 1992.
- ROSSINI, S. et Y.-L. MARTIGNONI (1997), *L'importance des institutions privées sans but lucratif dans la protection sociale en Suisse*, Rapport final de recherche, Haute-Nendaz, 1999.
- WAGNER, A. (1985), „L'évolution du budget social de la Suisse“, *Revue française des affaires sociales*, 39, 39–57.
- WHITEFORD, P. (1995), „The Use of Replacement Rates in International Comparisons of Benefit Systems“, Social Policy Research Centre, Discussion Paper 54.
- ZWEIFEL, P., D. BONATO et Ch. ZABOROWSKI (1996), *Soziale Sicherheit von morgen: Ein Vorschlag für die Schweiz*, Bern.

RESUME

Cet article présente les solutions apportées par l'Office fédéral de la statistique (OFS) lors de l'établissement des Comptes globaux de la protection sociale ainsi que les principaux résultats obtenus grâce à ce nouvel outil d'analyse statistique. Les Comptes globaux, à savoir la synthèse des informations statistiques se référant aux dépenses et recettes de protection sociale, sont établis selon une méthodologie développée par l'Office statistique des Communautés européennes (Eurostat). Les résultats obtenus pour la Suisse sont donc comparables avec ceux des pays de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre échange (AELE). Si l'on exprime les dépenses de protection sociale par habitant en standard de pouvoir d'achat, la Suisse se classe aujourd'hui dans le peloton de tête des Etats de l'UE et de l'AELE. Parallèlement, son PIB par habitant est le plus élevé d'Europe. Il s'ensuit que les dépenses sociales par rapport au PIB, n'approchent que la moyenne en comparaison avec les autres pays européens.

SUMMARY

This article presents the solutions brought by the Swiss Federal Statistical Office (SFSO) by establishing the Social Protection Accounts as well as the main results obtained thanks to this new tool for statistical analysis. The Social Accounts, namely the synthesis of the statistical data referring to the expenditure and receipts of social protection, are established according to a methodology developed by the Statistical Office of the European Communities (Eurostat). The results obtained for Switzerland are thus comparable with those of the European Union (EU) and of the European Free Trade Association (EFTA) countries. Expressed in terms of Purchasing Power Standards, the per capita social protection expenditures of Switzerland are classified today in the head group of those of the States of the EU and EFTA. At the same time, Switzerland has the highest per capita GDP among european countries. It follows that the social expenditures compared to the GDP, approach only the european average.

ZUSAMMENFASSUNG

Dieser Artikel präsentiert die wichtigsten Entscheide, die das Bundesamt für Statistik (BFS) bei der Erstellung der Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit getroffen hat, sowie die Haupteergebnisse, die dank diesem neuen statistischen Analysewerkzeug erzielt wurden. Die Gesamtrechnung, d. h. die Synthese der statistischen Informationen, die sich auf die Ausgaben und Einnahmen der Sozialen Sicherheit beziehen, wird nach einer Methodik erstellt, die das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften (EUROSTAT) entwickelt hat. Die für die Schweiz erzielten Ergebnisse sind also mit jenen der Länder der Europäischen Union (UE) und der Europäischen Freihandelszone (EFTA) vergleichbar. Werden die Sozialausgaben in Kaufkrafteinheiten ausgedrückt, so nimmt die Schweiz heute im Vergleich zu den Ländern der EU und der EFTA eine Spitzenposition ein. Gleichzeitig verfügt sie im europäischen Raum über das höchste BIP pro Kopf. Im Verhältnis zum BIP erreichen deshalb die Sozialausgaben der Schweiz nur ein mittleres Niveau.