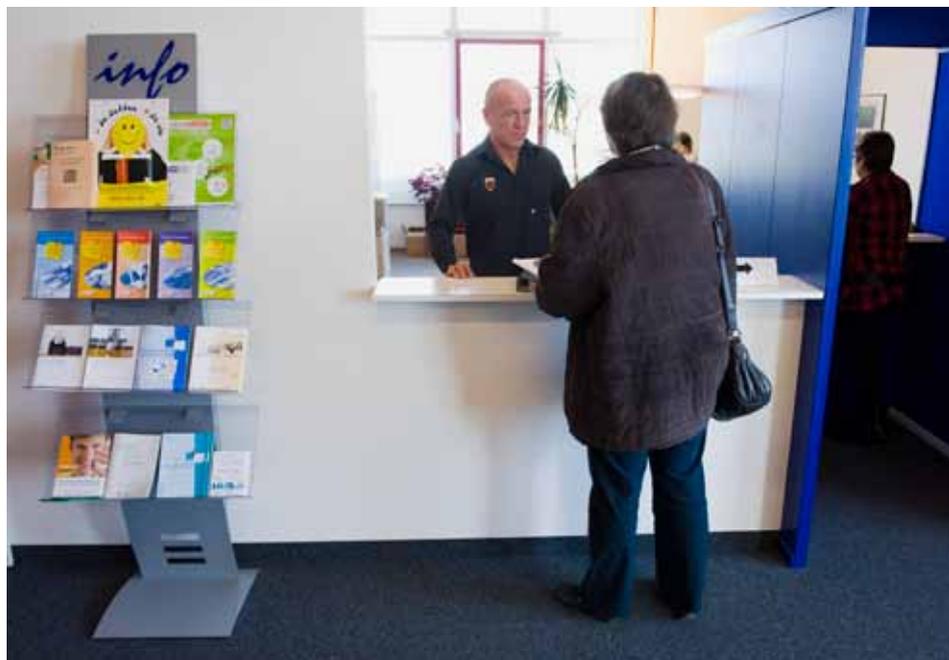


# La protection sociale suisse: un système globalement solide, malgré quelques faiblesses

Le système de protection sociale suisse est souvent considéré comme peu développé et fortement basé sur le secteur privé. En fait, cette image n'est plus vraiment d'actualité car, son évolution récente et les réformes engagées par la plupart des pays européens font que la protection sociale suisse apparaît actuellement très complète et que ses coûts semblent acceptables pour l'économie. Cette image positive cache néanmoins certains problèmes de coordination entre les régimes sociaux. Les politiques menées pour concilier vies professionnelle et familiale sont également sous-développées.



Le système de protection sociale suisse a toujours été difficile à définir en raison de son développement tardif et de son caractère hybride. Ainsi, il a fallu attendre 1982 pour rendre l'assurance-chômage obligatoire. Photo: Keystone



**Pr Giuliano Bonoli**  
Professeur de politique sociale à IDHEAP, université de Lausanne



**Pr<sup>e</sup> Silja Häusermann**  
Professeure de politique suisse et d'économie politique comparée, université de Zurich

Le système de protection sociale suisse a toujours été difficile à définir en raison de son développement tardif et de son caractère hybride. Alors que la plupart des pays européens ont instauré leurs grandes assurances sociales dans les deux décennies suivant la Seconde Guerre mondiale, la Suisse ne l'a fait que pour l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) et l'assurance-invalidité (AI). La fragmentation fédéraliste du pays, la démocratie directe, la forte domination du secteur privé et des conventions collectives dans le développement de l'État social suisse ont fait que nombre de ses instruments n'ont été introduits qu'à partir des années quatre-vingt: les exemples les plus importants sont l'assurance-chômage obligatoire en 1982, la prévoyance professionnelle en 1985, l'assurance-maladie obligatoire en 1994 et l'assurance-maternité en 2004.

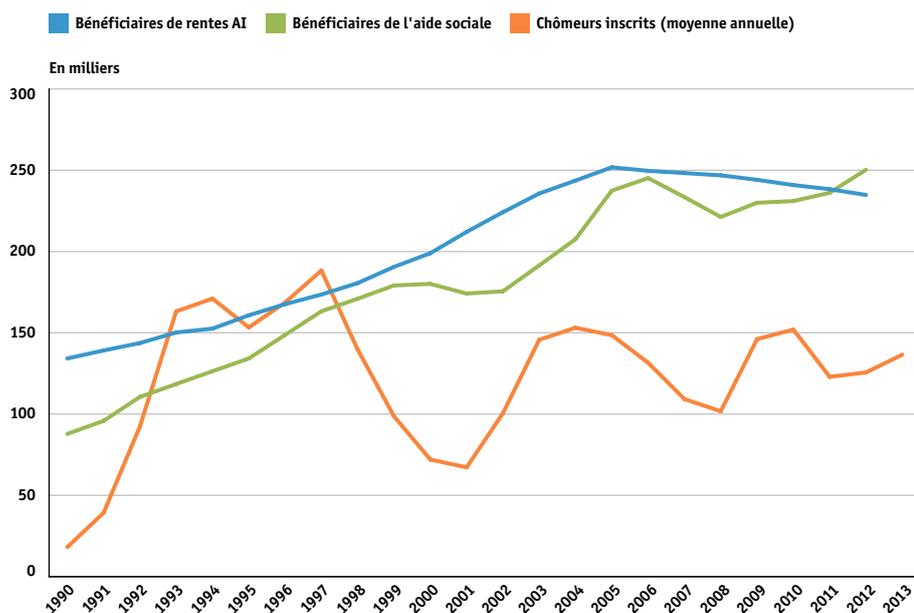
Ce développement tardif implique que l'État social suisse a vécu sa «période de maturation» dans d'autres circonstances que la plupart des autres systèmes européens. La détérioration des perspectives financières et démographiques ont commencé à peser sur les décisions politiques dès les années quatre-

vingt, quand l'État social suisse était encore en pleine phase de développement. Ce décalage temporel, combiné avec une tradition libérale et le poids important du secteur privé, explique le fait que le système de protection sociale suisse a très tôt privilégié la collaboration entre secteurs privé et public, et mis l'accent sur l'activation et la réinsertion professionnelle des bénéficiaires de prestations sociales. Une telle orientation a rencontré plus de résistance dans d'autres pays où des systèmes complets de sécurité sociale ont été mis en place beaucoup plus tôt. Le développement tardif et séquentiel du système suisse explique aussi son caractère hybride, celui-ci combinant des éléments universalistes et redistributifs (par exemple l'AVS) avec d'autres relevant de l'assurance semi-privée (par exemple le deuxième pilier ou l'assurance-maladie).

Étant donné que la plupart des pays voisins ont pratiqué des coupes considérables au cours des dernières années, le niveau de protection sociale et les prestations que le système garantit sont aujourd'hui plutôt élevés en comparaison internationale, du moins dans les domaines des retraites, du chômage,

Graphique 1

Nombre de chômeurs inscrits, bénéficiaires de rente AI et bénéficiaires de l'aide sociale, 1990–2013



Sources: rentes AI: Ofas, statistique de l'AI; aide sociale: OFS; chômage: Seco / La Vie économique

de l'invalidité et de l'aide sociale. En matière d'assurance-maladie et de services aux familles, par contre, les prestations sont plus restreintes et les coûts que les particuliers doivent supporter sont comparativement très élevés.

### Des perspectives financières plutôt bonnes

En comparaison internationale toujours, les perspectives financières du système de protection sociale suisse sont relativement favorables. Ceci provient principalement de la bonne conjoncture économique qui prévaut depuis le milieu des années 2000. L'expansion de l'emploi consécutive à l'accord de libre circulation avec l'Union européenne a eu un impact considérable sur les recettes des principales assurances sociales. C'est essentiellement l'immigration soutenue (à partir de 2007–2008) qui permet aux projections effectuées par l'Office fédéral des assurances sociales (Ofas) concernant la situation financière de l'AVS de s'améliorer au fil des années. Certes, malgré cette situation globalement favorable, des mesures d'assainissement seront nécessaires. En outre, il est clair que la situation actuelle des comptes AVS, qui s'améliore grâce à l'immigration, ne pourra pas perdurer.

### Un système conçu pour résister aux aléas économiques

Outre la conjoncture, le système de protection sociale suisse semble profiter de certaines particularités qui contribuent à le pro-

téger des aléas économiques. De ce point de vue, nous pouvons en citer deux qui paraissent constituer des avantages importants: la retraite à plusieurs piliers et la promotion de la participation au travail.

Premièrement, la Suisse dispose d'un système de retraite à plusieurs piliers, essentiellement deux, qui font appel à des modes de financement différents et complémentaires. L'AVS, financée en répartition, présente les avantages et les inconvénients de ce mode de financement: forte sensibilité aux fluctuations démographiques, mais faible vulnérabilité à l'inflation et possibilité de procéder à une redistribution en accord avec les critères de la politique sociale. Le deuxième pilier présente, de son côté, une combinaison d'avantages et inconvénients pratiquement opposés, puisqu'il est vulnérable à l'inflation, mais relativement peu sensible au vieillissement démographique. Il constitue, en outre, un puissant incitatif à l'épargne si l'on considère les déductions fiscales qui l'accompagnent, l'absence de redistribution et les conditions légales dont il bénéficie (lesquelles sont généralement plus favorables que celles du marché).

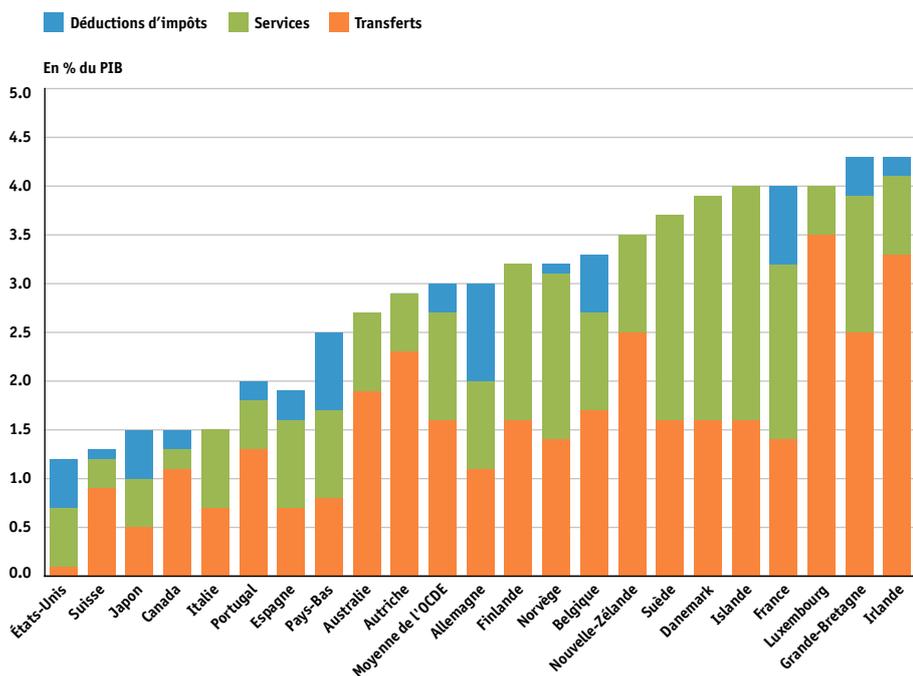
Deuxièmement, le système de protection sociale suisse a toujours voulu promouvoir la participation au marché du travail. Des pays comme la France, l'Allemagne ou l'Italie ont, eux, préféré réduire l'offre de travail en favorisant les préretraites à partir des années quatre-vingt. Cette politique a créé des attentes très fortes au sein de la population, alors qu'actuellement, la tendance est au report de l'âge de la retraite. Les nombreuses réformes adoptées depuis les années nonante se sont donc heurtées à une farouche résistance, si bien que l'âge de la retraite effectif des hommes était encore de 59,7 ans en France et de 61,1 ans en Italie durant la période 2007–2012. Dans cette statistique, la Suisse se retrouve en compagnie des pays scandinaves avec un âge de la retraite effectif de 66,1 ans pour les hommes<sup>1</sup>.

### Réinsérer rapidement l'assuré

De plus, lorsqu'à partir des années nonante le nombre de bénéficiaires de prestations sociales en âge de travailler a commencé à augmenter, le système a été clairement réorienté vers la réinsertion professionnelle et la promotion du retour à l'emploi. Des réformes clés, comme la 2<sup>e</sup> révision de la loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) ou la 5<sup>e</sup> révision de l'AI, ont sensiblement renforcé la capacité de ces assurances sociales à promouvoir un retour à l'emploi rapide, ce qui leur a probablement permis d'arrêter la hausse tendancielle du nombre de bénéfi-

Graphique 2

**Dépenses publiques pour les familles en termes de transferts financiers, services pour la conciliation travail/famille et déductions d'impôts, en % du PIB, 2009**



Source: base de données de l'OCDE / La Vie économique

cières qui se dessinait à partir du début des années nonante, comme on peut le voir dans le graphique 1.

La Suisse – tout comme l'Allemagne, le Danemark ou la Suède – présente un modèle d'assurance-chômage qui figure parmi les plus modernes et les plus performants. Ces régimes arrivent relativement bien à combiner des prestations sociales élevées et de fortes incitations à reprendre le travail, avec des soutiens ciblés pour les plus faibles. Les prestations sociales élevées minimisent les conséquences économiques du chômage pour les personnes concernées. Les incitations à retrouver un emploi, le suivi individuel, les sanctions en cas d'efforts insuffisants et la possibilité d'assigner un chômeur à une mesure font que le risque de prolonger un épisode de chômage est limité. L'assurance-invalidité a aussi opéré une transformation radicale. Aujourd'hui, cette institution s'apparente plus à un service de réhabilitation et à un centre de compétence en matière de santé au travail qu'à une simple assurance sociale.

### Des points faibles subsistent

Les points forts énoncés s'accompagnent, cependant, de deux faiblesses: des politiques de conciliation travail/famille peu développées et des difficultés à coordonner les diffé-

rentes composantes du système de sécurité sociale.

### Une conciliation travail/famille insuffisante

La politique familiale, et plus précisément les politiques permettant de concilier les vies professionnelle et familiale, sont devenues des enjeux prioritaires de la politique sociale dans l'ensemble des pays européens depuis les années nonante. Plusieurs facteurs l'expliquent: le changement démographique, le besoin d'encourager la participation des femmes au marché du travail pour des raisons économiques, enfin les changements de valeurs et de structures familiales. Les structures de garde pour enfants en bas âge sont le pivot d'une politique familiale moderne et orientée vers l'activation. Or, bien que la Suisse ait considérablement augmenté ses investissements publics dans ce domaine (ils ont même doublé entre 1990 et 2009<sup>2</sup>), elle reste fortement en retard par rapport aux autres pays européens. Alors qu'en 2009, les membres de l'OCDE consacraient en moyenne 0,8% de leur PIB à de telles structures, la Suisse (tous niveaux étatiques confondus) en restait à 0,2%.

Le graphique 2 donne une image plus détaillée de l'étendue et du profil de la politique familiale suisse: si les dépenses publiques consacrées aux services à la famille sont relativement faibles, les déductions fiscales et les transferts financiers se taillent la part du lion. Une telle situation est contraire aux intérêts du marché de l'emploi, surtout en ce qui concerne les femmes. Ajoutons à cela le congé maternité qui est de quatorze semaines, soit une durée inférieure à celle accordée dans tous les autres pays européens. Les conséquences pour le marché du travail sont problématiques économiquement: alors qu'il est vrai que le taux d'activité des femmes en Suisse est élevé en comparaison internationale, environ 80% de celles qui ont des enfants de moins de 14 ans ne travaillent qu'à temps partiel, souvent à des taux très bas.

Ainsi, les familles en Suisse utilisent les structures de garde pour leurs enfants à des taux clairement inférieurs aux pays voisins, ce qui est probablement dû au nombre restreint de places (subventionnées), mais aussi aux coûts importants que la garde extrafamiliale implique (voir graphique 3). À Zurich, une famille moyenne avec deux enfants et des places de garde subventionnées paie 30% de son revenu pour la garde des enfants<sup>3</sup>. Ce taux est extrêmement élevé et est seulement comparable à ceux des pays libéraux anglo-saxons.

La pénurie de structures de garde à prix abordable en Suisse pose un problème du

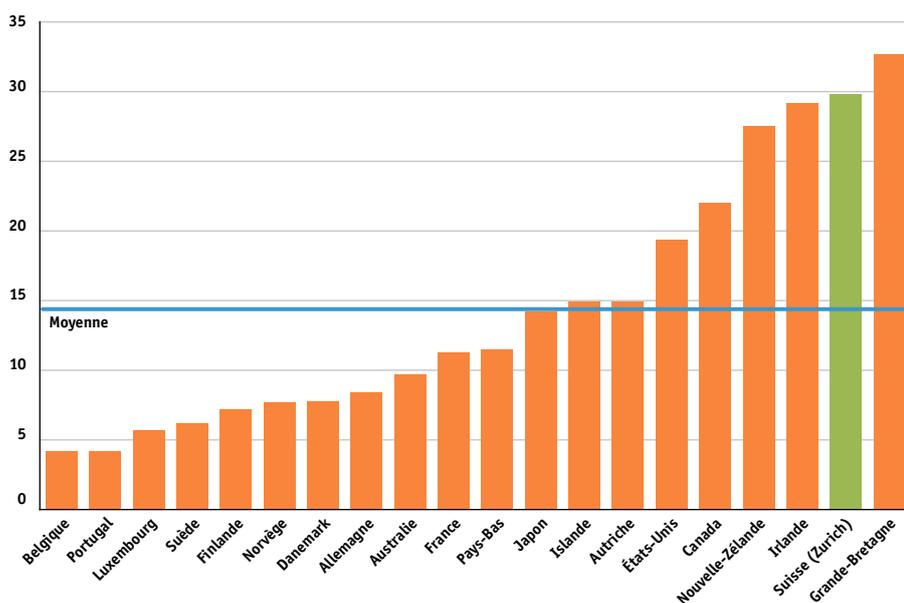
1 OCDE (2014).

2 Häusermann et Zollinger (2014).

3 Étant donné que la situation peut fortement varier d'une commune à l'autre, c'est la ville de Zurich qui sert d'exemple pour la Suisse. Une place de garde non subventionnée y coûte environ 2400 francs par mois. Une famille avec un revenu net mensuel d'environ 10 000 francs aurait droit à une subvention d'environ 1800 francs et paierait toujours 3000 francs par mois pour la garde de deux enfants.

Graphique 3

Coûts nets pour les services de garde d'enfants en % du revenu d'une famille ayant deux enfants et percevant 167% du revenu médian (2004)



Source: base de données de l'OCDE / La Vie économique

point de vue démographique et économique, notamment si l'immigration, qui garantit le financement des assurances sociales en Suisse, devait être limitée. Or, les changements politiques dans ce domaine sont lents et difficiles: diverses votations ont montré que les opinions sont profondément divisées entre ceux qui souhaitent et ceux qui refusent un engagement plus actif de l'État dans la conciliation travail/famille. Le fédéralisme constitue un obstacle supplémentaire. La réponse politique apportée par les communes et les cantons se rapproche, certes, davantage des besoins et demandes des administrés. Cet émiettement empêche, par contre, l'apparition d'un système national harmonisé et ralentit la mise en place des structures nécessaires.

#### Les problèmes de coordination et de réinsertion des bénéficiaires de l'aide sociale

Le système de protection sociale suisse pour les personnes en âge de travailler a été réformé et modernisé durant les années nonante et 2000, mais de manière partielle et non coordonnée. Ce sont surtout les assurances chômage et invalidité qui en ont profité. On ne peut pas en dire autant de l'aide sociale, gérée par les cantons et les communes. La très forte fragmentation du système suisse en la matière fait que personne, aujourd'hui, ne peut avoir une vision claire de ce qui se fait dans les communes et dans les cantons en matière d'aide à la réinsertion professionnelle. Dans une étude récente, Bonoli et Champion (2013) estiment entre 8 et

15% la proportion de bénéficiaires adultes de l'aide sociale qui sont sans emploi et ont accès à une mesure de réinsertion. Le même chiffre est de l'ordre de 30% dans l'assurance-chômage. De plus, les mesures mises à disposition des bénéficiaires de l'aide sociale visent majoritairement une «insertion sociale», et non pas l'accès au marché du travail.

La réorientation de l'aide sociale suisse vers la réinsertion professionnelle est fortement liée à la coordination entre les trois piliers de la sécurité sociale pour les personnes en âge de travailler. D'une part, se pose la question de savoir si chaque institution doit développer une compétence propre en matière de réinsertion. De l'autre, reste la question des transferts entre régimes sociaux. Les assurances sociales fédérales ont réussi à endiguer la progression du nombre de leurs bénéficiaires, ce qui a probablement contribué à augmenter celui des allocataires de l'aide sociale. Cette évolution en forme de vases communicants s'observe aussi dans d'autres pays européens. Le graphique 1 montre que ce pourrait aussi être le cas en Suisse.

L'augmentation constante du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale suggère que cette institution pourrait tirer bénéfice d'une réorientation vers la réinsertion professionnelle. De ce point de vue, la Suisse est clairement en retard par rapport aux pays européens qui, au fil des années nonante et 2000, ont effectivement restructuré leur aide sociale en ce sens. C'est le cas des pays scandinaves, des Pays-Bas et bien sûr de l'Allemagne qui s'est dotée d'un système ad hoc avec la réforme Hartz IV.

#### Un système excellent, mais plus fragile qu'il ne semble

En conclusion, notre analyse du système suisse suggère que, par rapport à la plupart des critères habituellement retenus pour évaluer un système de protection sociale (solidité financière, adéquation des prestations, orientation vers l'emploi), celui-ci figure parmi les meilleurs d'Europe. Cela dit, des problèmes sérieux subsistent dans deux domaines: les politiques de conciliation travail/famille et la coordination des régimes sociaux. Ces défauts peuvent paraître tolérables aujourd'hui, mais ils pourraient se révéler beaucoup plus graves en cas de revirement de la conjoncture et de limitation de l'immigration.

Encadré 1

#### Références

- Bonoli Giuliano et Champion Cyrielle, *La réinsertion professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale en Suisse et en Allemagne*, Lausanne, 2013, Cahier de l'IDHEAP.
- Bonoli Giuliano, «Les politiques sociales», dans Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter et Silja Häusermann (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 2014, NZZ Verlag.
- Häusermann Silja et Zollinger Christine, «Familienpolitik», dans Peter Knoepfel, Yannis Papadopoulos, Pascal Sciarini, Adrian Vatter et Silja Häusermann (éd.), *Handbuch der Schweizer Politik*, Zurich, 2014, NZZ Verlag.
- OCDE, *Statistics on average effective age and official age of retirement in OECD countries*, 2014.