



Comptes globaux de la protection sociale

Analyse des révisions

Neuchâtel, 2022

Éditeur: Office fédéral de la statistique (OFS)
Renseignements: info.social@bfs.admin.ch, 058 461 44 44
Rédaction: Michele Adamoli, SHS
Domaine: 13 Sécurité sociale
Langue originale du texte: Français
Traduction: Services linguistiques de l'OFS

Concept de mise en page: Section DIAM
Téléchargement: www.statistique.ch
Numéro OFS : do-f-13.02.01-CGPS.01
Copyright: OFS, Neuchâtel 2022
La reproduction est autorisée, sauf à des fins commerciales, si la source est mentionnée

Table des matières

1	Introduction	3
2	Révisions de 2022	4
2.1	Réassurance des caisses de pensions	4
2.2	Liens avec les Comptes nationaux	4
3	Bref explicatif des révisions antérieures	6
3.1	Révision de 2019	6
3.2	Révision de 2018	6
3.3	Révision de 2017	6
3.4	Révision de 2016	7
3.5	Révision de 2014	7
3.6	Révision de 2012	7
4	Révisions sous examen	8
4.1	Prévoyance professionnelle	8
4.2	Remboursements	8
4.3	Autres questions	8
5	Bibliographie	9

1 Introduction

Les Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) sont une statistique de synthèse qui se fonde sur environ 30 sources principales. Les révisions des CGPS sont relativement courantes : le système de protection social suisse est en effet complexe et évolue constamment. Les comparaisons internationales de plus en plus poussées et les comparaisons avec d'autres statistiques, notamment les Comptes nationaux, conduisent à des clarifications régulières par rapport au manuel sur lequel se fondent les CGPS (cf. encadré plus bas).

Ce document présente les révisions apportées aux CGPS et il en retrace l'historique.¹ Les révisions sont exposées des plus récentes aux plus anciennes. Les révisions antérieures à 2020 font l'objet d'un bref explicatif au chapitre successif. Le dernier chapitre présente les révisions actuellement en discussion et les principales questions ouvertes.

La méthode et les concepts des CGPS reposent entièrement sur le *Système européen de statistiques intégrées de la protection sociale* (SESPROS) de Eurostat. Le but du SESPROS est d'offrir une description complète, précise et cohérente de la protection sociale des pays participants. Le « système central » du SESPROS décrit les flux financiers du système de la protection sociale.

Ce document fait suite à l'instauration de la nouvelle politique des révisions de l'OFS introduite en 2020 (cf. OFS 2020).

¹ Ce document se décrit les révisions extraordinaires, c'est-à-dire les révisions qui découlent de changements conceptuels ou méthodologiques importants. Les révisions de routine, par exemple celles qui dépendent de la mise à jour des sources de données, sont mentionnées dans les rapports de qualité envoyées à Eurostat (2021a).

2 Révisions de 2022

2.1 Réassurance des caisses de pensions

La prévoyance professionnelle (régime 03) se fonde sur les institutions de prévoyance (IP) (caisses de pensions) mais aussi sur des assureurs externes. Environ 80% des IP en Suisse recourent à des assureurs externes (réassurance). La réassurance peut soutenir l'IP lors de paiements de prestations en cas d'invalidité ou de survie et parfois même en cas de vieillesse.

Avant la révision, le solde entre flux financiers intervenant entre les IP et les compagnies d'assurance était comptabilisé dans les CGPS dans la rubrique « autres recettes/dépenses ». Un solde positif (augmentation des capitaux des IP) était interprété comme une recette de la prévoyance professionnelle, un solde négatif (diminution des capitaux des IP) comme une dépense. Le solde peut être positif au négatif selon l'année.

Or, ces flux sont des transactions financières internes au régime de la prévoyance professionnelle. En cas d'externalisation des activités d'assurance, la diminution de capitaux des IP n'est pas une dépense supplémentaire pour l'ensemble de la prévoyance professionnelle ni pour le système de protection sociale. D'autre part, la réintégration (rachat) d'une activité d'assurance dans une IP n'est pas une recette supplémentaire pour la prévoyance professionnelle ni pour le système de protection sociale. Les flux internes des régimes n'ont pas lieu d'être enregistrés dans les CGPS, car ils n'affectent pas les finances des régimes considérés dans sa globalité.² Par conséquent, les transactions entre IP, ou entre IP et assurances, ne sont pas pertinents pour les CGPS et ne doivent pas y apparaître.

La révision entraîne une diminution de plusieurs milliards de francs du côté des dépenses totales ou des recettes totales, selon l'année. Par exemple, en 2018 un montant de 1.7 milliards de francs a été biffé du côté des recettes. Cette révision n'affecte pas les prestations sociales (cf. OFS 2021a).

2.2 Liens avec les Comptes nationaux

Un certain nombre d'ajustements introduits en 2022 se greffent sur les travaux de clarification des liens conceptuels entre les Comptes nationaux et SESPROS ainsi que sur le recours à des sources de données plus précises, rendu possible par la modernisation IT du processus de production :

- Le premier ajustement concerne les **coûts administratifs** des régimes de protection sociale du secteur des administrations publiques³ et des institutions sans but lucratif au service des

ménages (ISBLSM). Pour les dépenses sociales de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que pour les ISBLSM, il est impossible de distinguer la part des coûts administratifs de la part des prestations sociales en nature sur la base des sources à disposition. Les coûts administratifs forment un tout avec les prestations en nature.

Dans les CGPS, les montants des coûts administratifs de ces régimes sont donc désormais considérés comme des données manquantes, conformément aux principes du Manuel SESPROS. Les anciennes tentatives d'estimation de ces coûts sont abandonnées et les prestations en nature ne sont plus diminuées. Suite à cette correction, les coûts administratifs et les prestations en nature ont baissé (respectivement augmenté) d'environ 1,2 milliards de francs en 2019.

- **Distinction entre ISBSLM et secteur des administrations publiques** : avant la révision, les CGPS attribuaient implicitement les ISBSLM financées très majoritairement par l'Etat, au secteur des administrations publiques. Ceci n'est pas conforme avec la définition du secteur des ISBSLM, telle qu'énoncée dans le Manuel SESPROS et des Comptes nationaux (Manuel ESA 2010).

Avec l'application rigoureuse de la définition de ISBSLM, les prestations sociales des ISBSLM sont désormais estimées sur la base des Comptes nationaux et sur la base de la statistique des entreprises (STATENT). L'ancienne méthode d'estimation basée sur des études *ad hoc* est abandonnée.

Cette révision permet d'augmenter la cohérence des CGPS avec la statistique financière de l'AFF. Celle-ci comptabilise, entre autres, les contributions financières de l'Etat aux ISBSLM. Ces contributions financières sont désormais enregistrées dans les CGPS comme « transferts à des régimes », et ne sont plus considérées comme des prestations sociales de l'Etat.

SESPROS reprend la définition de ISBSLM des Comptes nationaux. Cela dit, SESPROS ne retient que les prestations des ISBSLM octroyées dans le domaine de la protection sociale, soit l'hébergement médico-social (NOGA 87) et l'action sociale sans hébergement (NOGA 88). Ces prestations correspondent à 60% du total des transferts des ISBSLM aux ménages. Le 40% restant concerne des bibliothèques, des archives, des musées et d'autres activités culturelles ainsi que les activités des organisations associatives. Ce sous-groupe des ISBSLM est exclu des CGPS.

² Par exemple, si un assuré change de caisse de pension, le transfert du capital de vieillesse d'une caisse à l'autre n'est pas enregistré dans les CGPS, car ce mouvement n'affecte ni les dépenses ni les recettes globales du régime.

³ Sans assurances sociales.

- **Autres** : la consommation de capital fixe est désormais intégrée dans le calcul des prestations sociales en nature, et ce, à la place des (aides aux) investissements, conformément au Manuel SESPROS. Les fonctions étatiques de « 422 Services de sauvetage », « 432 Lutte contre les maladies, autres », et « 433 Service médical des écoles » sont intégrées dans le régime « Financement public du système de santé » (régime 21). Ces fonctions étatiques n'étaient jadis pas prises en compte dans les CGPS, sans raison apparente.

Ces révisions comportent une augmentation globale des prestations sociales dans les CGPS de 3,3 milliards de francs. Ainsi, 1,7 milliards vont se rajouter aux prestations sociales de l'invalidité et 0,6 milliards de francs à celles du domaine famille/enfants. Avec une meilleure délimitation entre le secteur de l'Etat et ISBLSM, la part des ISBLSM (régime 25) est passée de 0,849 à 9,295 milliards de francs. Malgré l'importance de ces révisions, la variation annuelle des prestations sociales en pourcentage n'a pratiquement pas été affectée (cf. OFS 2021b).

3 Bref explicatif des révisions antérieures

Les révisions principales depuis 2012 sont brièvement décrites dans les sous-chapitres suivants.

3.1 Révision de 2019

Cette révision portait principalement sur la ventilation des dépenses pour les prestations sociales d'après leur fonction. Les régimes de protection sociale suivants ont été particulièrement touchés.

Prévoyance professionnelle (régime 03): Les bénéficiaires de rentes d'invalidité ou de vieillesse ayant des enfants à charge ont droit à ce que l'on appelle des « rentes pour enfants ». Auparavant, les rentes pour enfants étaient incluses dans les rentes d'invalidité et de vieillesse. Une nouvelle méthode permet d'estimer les rentes pour enfants et d'attribuer ce montant à la rubrique « allocations pour enfants ».

Deuxièmement, avec la clarification du concept de l'âge de la retraite par Eurostat, il est devenu clair que les rentes d'invalidité versées au-delà de l'âge de la retraite sont désormais à enregistrer sous le poste « rente de vieillesse ». Des données primaires (statistique des caisses de pensions) n'existent que pour les années 1998, 2000, 2002, 2010, 2015. Pour les autres années, il a fallu recourir à des estimations.

En termes relatifs, les changements sont de l'ordre de quelques dixièmes de points de pourcentage pour les dépenses sociales du régime 03. En termes absolus, la révision se chiffre à plusieurs centaines de millions de francs: environ +200 millions de francs pour la fonction famille/enfants et quasi -230 millions de francs pour la fonction invalidité en 2016 (cf. OFS 2019a).

Assurance-accidents obligatoire (régime 05): Comme dans le cas du régime 03 (cf. ci-dessus), les rentes d'invalidité versées au-delà de l'âge de la retraite ont été réattribuées à la position "rente de vieillesse". Cette nouvelle ventilation se base sur les chiffres de la SUVA. Suite à cette révision, les prestations de vieillesse ont augmenté de 700 millions de francs (cf. OFS 2018a).

Aide économique (aide sociale économique entre autres, régime 33): cette révision améliore la ventilation fonctionnelle, car elle fonde les estimations sur des résultats non publiés de la statistique suisse des bénéficiaires de l'aide sociale. Cette révision a impliqué un transfert d'environ 900 millions de francs, de la fonction « exclusion sociale » à la fonction « logement ». La quote-part des finances de l'aide sociale consacrée à la fonction logement est passée de 5% à 39% et celle de l'exclusion sociale de 84% à 50%. Du point de vue de l'ensemble des prestations sociales des

CGPS, et toute chose égale par ailleurs, la quote-part de la fonction logement est passée de 0,5% à 1,0% tandis que celle pour l'exclusion sociale de 3,0% à 2,4% (cf. OFS 2019b).

3.2 Révision de 2018

La révision principale de 2018 portait en particulier sur la notion de congé payé avec des conséquences en particulier pour le régime 35, à savoir les couvertures de salaire (CO).

Avant cette révision, les différents types de congés de maladie payés étaient enregistrés ensemble sous le régime 08 (Couverture de salaire en cas de maladie). Ces congés de maladie payés sont pourtant soumis à trois corps de règles distincts et ils doivent de ce fait être attribués aux régimes correspondants :

- Régime 04 : assurance maladie (LAMal) ;
- Régime 08 (nouveau) : loi sur le contrat d'assurance (LCA) ;
- Régime 35 : couverture de salaire en cas de maladie, d'accident, de maternité et de paternité.

Les prestations du régime 35 sont payées directement par les employeurs. Elles sont principalement régies par le Code des obligations (CO) et par la jurisprudence (et en partie aussi par les conventions collectives de travail, CCT). Ces prestations peuvent aussi être surobligatoires. En conséquence, le régime 35 a été renommé « Couverture de salaires (CO) ».

Contrairement au régime 08 et au régime 04, les données quantitatives officielles pour le régime 35 font totalement défaut. Une méthode indirecte est nécessaire pour estimer le montant des couvertures de salaire. Le calcul s'appuie sur les Comptes nationaux et sur la statistique du volume de travail (SVOLTA) ainsi que sur des hypothèses, faute de données primaires complètes.

Ces améliorations et corrections méthodologiques ont provoqué une hausse des coûts de l'ensemble des congés maladie payés (tous régimes confondus) de 3 milliards de francs en 2015 (cf. OFS 2018b)

3.3 Révision de 2017

La révision principale de 2017 fait suite à la clarification méthodologique des transferts de cotisations sociales entre les régimes. Les régimes effectuent des transferts de cotisations : par exemple, les caisses de l'assurance chômage transfèrent des cotisations à l'AVS, au profit de la personne assurée.

Il y a deux types de transferts au profit des assurés : les transferts de cotisations sociales pour le compte du régime d'une part, et les transferts de cotisations sociales pour le compte des assurés, retenues à la source, d'autre part. Les transferts pour le compte du régime, sont des transferts à classer, côté dépenses

comme « transferts à d'autres régimes », dans la fonction d'origine (typiquement la fonction chômage). Les transferts pour le compte des assurés, retenues à la source, sont enregistrés, côtés dépenses, avec les prestations sociales. Pour rappel, les prestations sociales sont enregistrées brutes dans le système central des CGPS. Par « enregistrement brut » il faut entendre que les prestations monétaires comptabilisées ne sont pas apurées des éventuelles primes, cotisations ou impôts à payer. Les prestations nettes sont calculées et présentées dans le module des CGPS homonyme.

Cette révision a affecté, tout d'abord, les cotisations sociales payées par l'assurance chômage (régime 06) et par l'assurance militaire (régime 10). Les recettes du côté des régimes auxquels ces cotisations ont été versées ont été adaptées, à savoir: l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), l'assurance-invalidité (AI), la prévoyance professionnelle (PP) et l'assurance-accidents obligatoire (AAO) (OFS 2016a).

3.4 Révision de 2016

La révision de 2016 concerne les suppléments de veuvage payés en sus d'une rente principale de vieillesse (AVS) ou d'une rente d'invalidité (AI).

Les personnes qui deviennent veuves ou veufs alors qu'elles bénéficient déjà d'une rente de vieillesse ou d'invalidité ont droit à un supplément pour survivants de 20 % jusqu'à concurrence de la rente de vieillesse annuelle maximale. Jusqu'à présent, ces montants (1,2 milliards de francs, pour l'AVS, et 27 millions de francs pour l'AI, en 2014) étaient enregistrés sous les fonctions des rentes de vieillesse ou d'invalidité. Comme il est apparu dans les discussions menées par Eurostat, les suppléments sont un cas de « multifonction » où il faut attribuer les sous-composantes des prestations aux fonctions correspondantes.

Ces suppléments sont donc désormais attribués à la fonction « survivants », tandis que la partie principale de la rente reste dans la fonction « vieillesse » ou « invalidité » (cf. OFS 2016b).

3.5 Révision de 2014

Cette révision a amélioré la précision du calcul des coûts administratifs des régimes de l'AVS, avec la prise en compte des coûts administratifs des caisses de compensation. De plus, les rentes anticipées de l'AVS ont été enregistrées dans les CGPS, séparément des rentes AVS perçues à l'âge légal de la retraite (cf. OFS 2014).

3.6 Révision de 2012

Revenus de la propriété : la méthodologie du SESPROS prévoit de comptabiliser les gains provenant du rendement de la propriété dans les recettes. Par contre, les bénéfices et pertes touchant la fortune (dues aux variations de valeur du capital) ne sont pas pris

en compte. L'application conséquente de ces règles a entraîné, côté recettes, une diminution de l'ordre de 1 à 7% par année entre 1990 et 2010.

Prestations sociales octroyées par les caisses de pensions : jusqu'à là, certains paiements (prestations en capital) des caisses de pensions (prestations de libre passage, paiements au titre de l'encouragement à la propriété du logement ainsi qu'en cas de divorce, départ à l'étranger) ont été considérés comme des prestations sociales. La méthodologie du SESPROS exclut toutefois la possibilité de considérer de tels paiements comme des prestations sociales étant donné qu'ils ne correspondent à aucun des huit fonctions de protection sociale. Les prestations sociales ont par conséquent diminué de 4 à 6%.

Provisions de l'assurance-accidents : les comptes d'exploitation de chaque unité institutionnelle (par exemple de l'assurance-accidents) affichent en partie la constitution de provisions. Selon la méthodologie du SESPROS, ces provisions ne peuvent pas être imputées aux prestations sociales. Après correction, les prestations sociales ont enregistré une diminution de l'ordre de 0,1 à 0,5% par année entre 1990 et 2010.

HRM2 et nouvelle statistique financière : l'exercice 2008 a été marqué par l'adaptation de la statistique financière des finances publiques au nouveau modèle comptable harmonisé pour les cantons et les communes (HRM2), dans le cadre du projet « Bilatérales II – Réforme de la statistique financière ». Cette modification de la structure comptable a nécessité une révision des modes de calcul existants; elle n'a concerné que l'année 2008 et a entraîné près de 1% de modifications par rapport aux calculs effectués jusque-là (cf. OFS 2012).

4 Révisions sous examen

Actuellement, les questions ouvertes dans les CGPS concernent principalement la prévoyance professionnelle et la comptabilisation des remboursements. Il est possible que certaines de ces questions aboutissent à des révisions des données publiées à partir de 2023.

4.1 Prévoyance professionnelle

La prévoyance professionnelle est, avec l'AVS, le régime de protection sociale le plus important en Suisse. Les informations concernant ce régime dépendent en large partie de la statistique des caisses de pensions de l'OFS. Plusieurs aspects de la prévoyance professionnelle, importants pour la compilation des CGPS, sont encore à explorer en collaboration avec les experts du domaine.⁴ Sans entrer dans les détails, voici quelques points qui vont être analysés de près :

- Utilisation des Comptes nationaux comme source principale, plutôt que la statistique des caisses de pensions;
- Rôle des assurances-vie collectives et des fondations de libre passage, importance des prestations de sortie ;
- Prestations à des travailleurs indépendants ;
- Comptabilisation des réserves et de leurs variations ;
- Doubles comptages (assurés dans plusieurs caisses de pensions).

4.2 Remboursements

Selon l'approche en vigueur, les prestations sociales sont enregistrées nettes de " remboursements et participations de tiers " dans les CGPS. Les Comptes nationaux, en revanche, enregistrent les prestations sociales sans déduire les remboursements de tiers (enregistrement brut).

Les remboursements sont particulièrement élevés dans le cas de l'aide sociale économique (régime 33) et s'élèvent en 2019 à environ 1 milliard de francs. Cela tient principalement aux personnes qui demandent une rente à l'assurance invalidité (régime 02). L'examen et l'approbation de la demande peuvent durer plusieurs mois. L'aide sociale intervient entre-temps, en cas de nécessité. Une fois que l'AI a approuvé la rente d'invalidité, elle rembourse les cantons et les communes qui ont payé l'aide sociale pendant la période transitoire.

Il reste à savoir, si dans les CGPS il faut adopter l'approche des Comptes nationaux (enregistrement brut) ou bien s'il faut poursuivre l'enregistrement net. La question est en discussion au sein du groupe d'experts d'Eurostat.

⁴ Un autre point, qui sera discuté dans le cadre de la prévoyance professionnelle est la distinction entre prestations versées à des résidents en Suisse et à l'étranger. Cette nouvelle information ne conduira pas une révision mais elle augmentera le degré de détail des CGPS.

4.3 Autres questions

D'autres questions touchent les thématiques suivantes :

- Les bourses d'études : d'après la statistique financière de l'Administration fédérale des finances, les bourses font partie du domaine de la formation (fonctions FS et GFS). SESPROS prévoit l'inclusion des bourses d'études uniquement si octroyées en cas d'indigence (Eurostat 2021b). Il serait à vérifier dans quelle mesure c'est le cas pour les bourses d'études étatiques en Suisse ;
- Des prestations fournies par les employeurs (par ex. dans le cadre de conventions collectives de travail) pourraient faire partie du cadre SESPROS. Il pourrait s'agir d'indemnités de départ (*redundancy compensation*), de congés de maternité ou paternités subobligatoires ou d'allocations familiales spéciales. ;
- La réduction de primes de l'assurance-maladie n'est retenue que dans le module des prestations nettes des CGPS, mais pas dans le système central. La comptabilisation des réductions des primes d'assurance-maladie dans les régimes de l'aide sociale économique (régime 33) et les régimes des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (régimes 13 et 14) devrait être étudiée de plus près.

5 Bibliographie

Eurostat (2021a), National quality reports on Core System, [Quality – Social protection – Eurostat \(europa.eu\)](#)

Eurostat (2021b), Compendium of methodological clarifications – ESSPROS: European system of integrated social protection statistics – 2021 edition, [Compendium of methodological clarifications - ESSPROS - Eurostat \(europa.eu\)](#)

OFS (2012), Comptes globaux de la protection sociale (CGPS) : Résultats concernant la période de 1990 à 2010, adaptations méthodologiques. Neuchâtel.

OFS (2014) Anpassungen in der Berechnung von Scheme 01 (AHV) - Administrative Kosten und Frührenten.

OFS (2016a), Korrektur von Scheme 06 (ALV) (note interne, en allemand).

OFS (2016b), Nouvelle répartition fonctionnelle selon SESPROS pour l'AVS : adaptations méthodologiques du régime 01 entre 2014 et 2016 (note interne).

OFS (2018a), Revision von Scheme 5 (Unfallversicherung) der GRSS (note interne, en allemand).

OFS (2018b), Le congé payé en cas de maladie dans les Comptes globaux de la protection sociale : nouvelle estimation (note interne).

OFS (2019a), Les fonctions de protection sociale de la prévoyance professionnelle : révision du régime 03 des CGPS (note interne).

OFS (2019b), Aide sociale : dépenses pour le logement. Révision dans le cadre des Comptes globaux de la protection sociale

OFS (2020), Politique de révision de l'Office fédéral de la statistique : Principes applicables à la révision des données statistiques publiées, Neuchâtel.

OFS (2021a), Réassurance dans la prévoyance professionnelle : correction des CGPS (note interne).

OFS (2021b), Finances de la protection sociale - régimes étatiques et ISBLSM (document *html* interne).