

Etude de cas sur la crise

Suisse

Cette étude de cas fait partie d'une série d'études nationales produites dans le cadre du projet de l'AISS *Regards sur la crise*.

Association internationale de la sécurité sociale, Genève, 2010

REMERCIEMENTS

Ce rapport a été élaboré dans le cadre du programme de travail de l'Observatoire de la sécurité sociale de l'AISS.

Il a été préparé par Pierre-Alan Roch.

Ian Orton était responsable de la gestion du projet, avec l'appui de Roland Sigg.

L'Association internationale de la sécurité sociale (AISS) est l'organisation internationale mondiale principale qui rassemble les administrations et les caisses nationales de sécurité sociale. L'AISS fournit des informations, des plates-formes de recherche, de l'expertise pour ses membres afin de construire et de promouvoir des systèmes et des politiques de sécurité sociale dynamique à travers le monde.

Les études de cas sur la crise s'intègrent dans le projet de l'AISS consacré à la surveillance et à l'analyse de l'impact de la crise mondiale économique et financière sur la sécurité sociale. Ces études sont basées sur des données collectées et des recherches effectuées entre juin 2009 et le premier semestre 2010. Bien que l'exactitude et la précision des données aient fait l'objet d'une attention toute particulière, la situation des pays évolue constamment.

Les dénominations employées ici, qui sont en conformité avec la pratique des Nations Unies, n'impliquent en aucun cas l'expression d'une quelconque opinion de la part de l'AISS quant au statut juridique de tel ou tel pays, région ou territoire ou de leurs autorités, ou la délimitation des frontières de ces pays, régions ou territoires.

Ce document fait partie d'une série d'études disponibles à l'adresse <http://www.issa.int/Resources>. Pour connaître les termes et conditions, veuillez consulter le site web de l'AISS. Les opinions et les points de vue exprimés ne reflètent pas nécessairement ceux de l'AISS ou ses membres.

Etude de cas de l'AISS sur la crise: Suisse

Résumé

Les conséquences de la crise se sont fait rapidement sentir en Suisse. Dès le deuxième semestre de l'année 2008, le nombre de chômeurs augmente progressivement et atteint en janvier 2010 le chiffre de 175 765, soit une augmentation de plus de 60 pour cent en deux ans. Les jeunes sont particulièrement touchés par la détérioration du marché du travail. Quant au choc encaissé par les assurances sociales, celui-ci conforte la sévérité de la crise: en 2008, l'Assurance-vieillesse et survivants (AVS) subi une perte comptable de Francs 2,2 milliards de dollars des EU (US-dollars); quant aux caisses de pension, un peu moins de 50 pour cent des institutions enregistrées se trouvent en découvert fin 2008. Les mesures d'assainissement portant sur le Fonds de réserve de l'AVS se traduisent par une stratégie de réduction des risques. Quant aux mesures opérées par les caisses de pension, celles-ci sont définies par la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) et les directives du Conseil fédéral, et portent, notamment, sur l'application de taux d'intérêt réduits ou nul et le prélèvement de cotisations d'assainissement. Sur le marché du travail, les dispositions adoptées se traduisent principalement en termes d'amélioration du soutien à la formation et d'augmentation de la durée d'indemnisation en cas de réduction d'horaire.

Les institutions de sécurité sociale étudiées

Office fédéral des assurances sociales (OFAS), Office fédéral de la santé publique (OFSP) et Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO).

Aperçu du système de sécurité sociale

Ces assurances couvrent les risques sociaux par des prestations financières (sous forme de rentes, d'allocations pour perte de gain ou d'allocations familiales) ou par la prise en charge des coûts en cas de maladie ou d'accident. Les prestations des différentes branches de la sécurité sociale sont avant tout financées par les cotisations salariales. Dans le cas de l'assurance maladie, chaque assuré paie une prime individuelle. La Confédération et les cantons participent dans une mesure plus ou moins grande au financement des assurances sociales (AVS/AI)¹ ou à leur financement intégral (prestations complémentaires); ou encore aident les personnes économiquement faibles à payer leurs primes (réduction de primes dans l'assurance-maladie).

¹ L'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est la branche principale du système suisse des assurances sociales. Elle alloue surtout deux types de rentes: la rente de vieillesse (versée pendant la retraite) et la rente de survivants. Quant à l'assurance-invalidité (AI), elle est une assurance obligatoire pour tous. En octroyant des mesures de réadaptation, elle permet aux assurés invalides de disposer par eux-mêmes du minimum dont ils ont besoin pour vivre ou d'une partie au moins de celui-ci.

Impact de la crise

Les effets de la crise financière, puis économique, n'ont pas épargné la Suisse. Dans le domaine des assurances sociales, comme sur le marché du travail, les conséquences ont contraint aussi bien les autorités fédérales que cantonales à prendre des mesures à la hauteur des dommages occasionnés.

Répercussion sur le marché du travail

Lors du premier semestre 2008, le marché du travail a encore profité, en termes d'emploi, de la solide dynamique conjoncturelle observée en Suisse. De 111 877 en janvier 2008, le nombre de chômeurs est tombé rapidement à 91 477 à fin juin de la même année. La tendance s'est toutefois inversée dès le mois de juillet: l'augmentation mensuelle du nombre de chômeurs encore peu significative au début a gagné nettement en importance dès le mois d'octobre. Si le chômage a reculé de 20 400 personnes au total au cours du premier semestre, il a augmenté durant les six derniers mois de l'année 2008 de quelque 27 300 personnes pour atteindre le chiffre de 118 762 à fin décembre. Pour la première fois depuis 2003, le chômage s'est retrouvé plus élevé à la fin qu'au début de la même année. Selon les relevés du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à fin décembre 2009, 172 740 personnes étaient inscrites au chômage auprès des offices régionaux de placement (ORP). Fin janvier 2010, ce chiffre se montait à 175 765, soit 3 025 de plus que le mois précédent, se traduisant ainsi par un taux de chômage passant de 4,4 à 4,5 pour cent. Notons que les différences cantonales sont relativement importantes et que le canton de Genève faisait état, pour la même période, d'un taux de chômage de 7,3 pour cent. Globalement, le chômage a augmenté de 47 335 personnes (+36,9 pour cent) par rapport au mois correspondant de l'année précédente. Le chômage des jeunes (15 à 24 ans) a, pour sa part, passé à 29 979 (+1,0 pour cent). Par rapport au même mois de l'année précédente, l'augmentation est de 8 613 personnes, soit une augmentation de 40,3 pour cent.

L'AVS et les caisses de pension face aux aléas des marchés financiers

En 2008, l'Assurance-vieillesse et survivants a subi une perte comptable de 2,2 milliards de dollars des EU malgré une augmentation de toutes ses recettes ordinaires. La différence découle d'une performance négative des investissements boursiers du fonds de réserve de l'assurance sociale. En effet, l'année 2008 s'est clôturée sur un résultat négatif du poste "produit des placements" de plus de 18 pour cent avec une perte sur les placements chiffrée à près de 4,7 milliards de dollars des EU (représentant 14 pour cent des dépenses de l'AVS). Néanmoins, et au regard de la relative bonne conjoncture et d'un niveau d'emploi plus ou moins stable, l'année 2008 n'a pas connu de baisse des recettes de cotisations.

Concernant la prévoyance professionnelle vieillesse (retraite complémentaire liée au travail), le nombre de caisses en découvert a nettement augmenté suite à la crise financière. Fin 2008, 915 caisses enregistrées² (soit 46,5 pour cent du nombre total) se trouvaient en découvert. Fin 2007, seules 78 caisses (4,2 pour cent) se trouvaient dans une telle situation. Au 31 décembre 2008, la somme totale du découvert s'élevait à 49,3 milliards de dollars des EU, contre 16,1 milliards de dollars des EU l'année précédente.

Selon les dernières analyses de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), environ 32 pour cent des institutions de prévoyance enregistrées se trouvaient encore en découvert à

² Les institutions enregistrées gèrent l'assurance LPP légale, alors que les institutions non enregistrées ne pratiquent que la prévoyance pré-obligatoire et sur-obligatoire.

fin octobre 2009 (74 pour cent pour les caisses avec garantie étatique et 30 pour cent pour celles sans garantie étatique).

Réponses à la crise

Quelles mesures d'assainissement?

Comparativement à bon nombre d'instituts financiers de l'économie privée, le Fonds de réserve de l'AVS a réagi relativement vite face à la crise. Les mesures se sont d'abord focalisées sur une réduction de 50 pour cent, fin 2008, à 30 pour cent de la part des placements en valeurs réelles (actions, placement immobiliers indirects ou contrats à terme sur matières premières) qui présentent un certain risque. De manière complémentaire, le Fonds a massivement relevé les liquidités. D'autre part, et depuis que la décision a été prise, en avril 2009, d'écourter l'horizon de planification et de continuer à réduire le risque, la part de la fortune investie à moyen terme dans des placements relativement risqués en valeurs réelles ne représente dorénavant qu'à peine plus de 20 pour cent.

Concernant les caisses de pension, la loi ne prévoit pas de contrôle préventif par l'autorité de surveillance. L'institution de prévoyance doit annoncer le découvert et les mesures prises au plus tard lorsque ses comptes annuels en font état. De plus, l'autorité de surveillance n'a pas le pouvoir d'intervenir dans la gestion de la caisse. C'est au conseil de fondation de décider de la politique d'assainissement³. Quelques institutions ont déjà commencé à prendre des mesures concernant les prestations, comme le taux d'intérêt zéro: simple à introduire et produit un effet relativement rapide. Autre mesure possible, la baisse du taux de conversion dans le régime sur-obligatoire. Ces deux mesures ne sont pas citées dans la loi, mais elles ne concernent que la part sur-obligatoire des capitaux de prévoyance. Quant à la loi, elle prévoit expressément la possibilité de percevoir des cotisations d'assainissement paritaires. On constate que celles-ci sont prises en considération subsidiairement aux mesures présentées ci-dessus. Une participation active des assurés est exigée ici, puisque leur salaire s'en trouve diminué. La cotisation de l'employeur doit être au moins aussi élevée que celle des salariés. La loi prévoit aussi la possibilité de prélever des cotisations auprès des rentiers, mais elle fixe des limites si restrictives que l'effet sur l'assainissement est presque inexistant. Une dernière mesure est explicitement citée: la réduction du taux d'intérêt minimal dans la partie obligatoire de la prévoyance professionnelle. La baisse peut être de 0,5 pour cent au maximum et elle ne doit pas durer plus de cinq ans (A. Prinz, 2009). Les autorités ont également voulu adapter le taux de conversion minimal à 6,4 pour cent⁴, sans succès: la réduction du taux de conversion de la LPP, soumise à votation, a été rejetée le 7 mars 2010 par 72,7 pour cent des voix et tous les cantons.

Mesures actives sur le marché du travail et emploi des jeunes

Face à l'impact de la crise sur l'emploi, un certain nombre de mesures ont été mises en place afin de soutenir une population jeune particulièrement sensible aux fluctuations du marché du travail.

³ La palette de mesures possibles est relativement large. Quelques-unes sont mentionnées dans la loi, d'autres non. Toutes les mesures décidées par le conseil de fondation doivent cependant avoir une base dans le règlement de l'institution.

⁴ Pour l'année 2010, ce taux est de 7 pour cent pour les hommes et de 6,95 pour cent pour les femmes. Une première adaptation, qui le portera à 6,8 pour cent pour les hommes et les femmes, est toutefois en cours. La nouvelle loi prévoit de fixer ce taux de conversion minimal à 6,4 pour cent pour les nouvelles rentes à l'horizon 2016.

L'assurance-chômage a ainsi réagi en proposant d'avantage de places de stage aux jeunes sans emploi afin qu'ils puissent acquérir une première expérience professionnelle. Dans cette optique, le nombre de places de stage subventionnées sera doublé et atteindra 4 000 places en 2010.

D'autre part, des contributions aux salaires sont désormais octroyées pendant six mois aux employeurs qui engagent pour une durée indéterminée des jeunes demandeurs d'emploi en manque d'expérience professionnelle. Ces contributions permettent d'aider les jeunes demandeurs d'emploi touchés par le chômage de longue durée à entrer dans le marché du travail. L'aide financière est allouée directement aux entreprises sous la forme d'une allocation de 875 de dollars des EU pour un emploi à 100 pour cent (ou moins selon le taux d'activité). La personne engagée doit avoir moins de trente ans et être au chômage depuis plus de six mois.

Des participations au financement de mesures de formation pour les jeunes qui se retrouvent au chômage au terme de leur apprentissage ont également été mises en place. La participation financière allouée par la Confédération s'élève à 50 pour cent des frais totaux de la formation continue, mais à 4 375 de dollars des EU au plus par personne. Les formations continues peuvent être approuvées jusqu'à épuisement du crédit approuvé par le Parlement. La mesure doit être terminée et liquidée au plus tard le 31 décembre 2011.

Concernant les mesures de stabilisation portant sur l'ensemble des travailleurs, le Conseil fédéral a porté de 12 à 18 mois la durée d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail⁵ et réduit le délai d'attente. En automne 2009, le Parlement a autorisé le Conseil fédéral à prolonger la durée maximale d'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail de 18 à 24 mois. Le Conseil fédéral décidera au printemps 2010 s'il y a lieu de maintenir la décision relative à la prolongation de la durée de l'indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail fixée à 24 mois.

Parallèlement, et à partir du 1er janvier 2010, les employés hautement qualifiés se trouvant en réduction de l'horaire de travail peuvent s'engager dans des projets de recherche et d'enseignement, en collaboration avec des hautes écoles. Dans le cadre de ces nouvelles mesures, leur participation prendra place pendant la réduction de l'horaire de travail. Les participants continueront à percevoir leur indemnité. Les entreprises peuvent également requérir auprès de l'autorité cantonale du marché du travail une aide financière pour la formation continue (correspondant à la moitié des frais de formation continue à concurrence de 4 375 de dollars des EU par collaborateur) et pour l'analyse des besoins en formation en entreprise (correspondant à la moitié du coût de l'analyse des besoins en formation mais à 1 313 de dollars des EU au plus par personne)⁶.

Une aide financière pour des engagements de durée limitée sera octroyée uniquement lorsque le taux de chômage aura atteint 5 pour cent au niveau national. Les engagements de durée déterminée sont réservés aux chômeurs qui ont droit depuis au moins 6 mois à une indemnité journalière de l'assurance-chômage. Des salaires conformes à l'usage professionnel et local (au maximum 2 625 de dollars des EU par mois) seront versés pour ces types d'engagements et

⁵ Durant un certain laps de temps, l'assurance-chômage couvre une partie des frais de salaire des travailleurs dont la durée normale de travail est réduite, et ce dans le but d'empêcher des licenciements consécutifs à des pertes de travail brèves mais inévitables. A l'inverse de l'indemnité de chômage, les prestations sont versées à l'employeur. Chacun des travailleurs concernés a le droit de refuser l'indemnité en cas de réduction de travail; l'employeur doit alors continuer de verser intégralement le salaire au travailleur. Toutefois, le risque d'être confronté à un licenciement augmente par la suite pour cette personne.

⁶ L'aide financière cumulée pour la formation continue et l'analyse des besoins en formation ne dépassera pas le plafond de 4 375 de dollars des EU par collaborateur.

seront cofinancés par un train de mesures de stabilisation supplémentaire. Les entreprises impliquées participeront à une partie des coûts salariaux.

Quels enseignements à tirer?

L'ensemble des répercussions pour les institutions de sécurité sociale est encore difficilement identifiable tant la crise financière et économique est récente. Qui plus est, il est encore trop tôt pour statuer sur le rétablissement durable des marchés des actions. A cette incertitude s'ajoute le niveau exceptionnellement bas des réserves de fluctuation de valeur. Au vu de ces éléments, il convient de souligner que les risques financiers restent considérables: les mesures d'assainissement décidées par les organes paritaires des caisses doivent être poursuivies de façon appropriée en faisant de la constitution de réserves de fluctuation un objectif central à moyen terme.

Quant aux perspectives portant sur l'état de santé du marché du travail, celles-ci se sont quelque peu "éclaircies". Le Groupe d'experts de la Confédération prévoit pour 2010 une faible croissance du PIB suisse de 0,7 pour cent couplée cependant à une augmentation de la hausse du chômage: le taux devrait atteindre 4,9 pour cent en 2010, soit environ 193 000 chômeurs. Une progression de l'emploi et un recul régulier ne devrait néanmoins pas avoir lieu avant 2011. Compte tenu de ces prévisions, il est prévu de maintenir les mesures actives et ciblées sur les populations les plus vulnérables et d'inscrire dans une stratégie à moyen et long terme tenant compte des bouleversements profonds opérés sur le marché du travail et dont la crise s'est fait le révélateur.

Sources

L'Assemblée fédérale - Le Parlement suisse. www.parlement.ch (consulté le 05.04.2010).

OFAS. Office fédéral des assurances sociales. www.bsv.admin.ch (consulté le 05.04.2010).

Prinz, Alessandra. 2009. "Mesures d'assainissement des caisses de pension en découvert", *Sécurité Sociale CHSS*, Office fédéral des assurances sociales.

SECO. Secrétariat d'Etat à l'économie. www.seco.admin.ch (consulté le 08.04.2010).

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障