

Dossier

Nouvelle loi sur les allocations familiales

Politique sociale

Situations de vie et précarité

Prévoyance

Les comptes 2007 de l'AVS, de l'AI et des APG

Sécurité sociale

CHSS 2/2008



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Département fédéral de l'intérieur DFI
Office fédéral des assurances sociales OFAS

Sommaire Sécurité sociale CHSS 2/2008

| | |
|------------------------------------|----|
| Editorial | 73 |
| Chronique février/mars 2008 | 74 |
| Mosaïque | 75 |

Dossier

Nouvelle loi sur les allocations familiales

| | |
|---|-----|
| Allocations familiales: la nouvelle donne | 76 |
| Allocations familiales: dès l'an prochain, les mêmes règles s'appliqueront dans toute la Suisse (M. Jaggi, OFAS) | 77 |
| Adaptation des législations cantonales à la nouvelle loi fédérale (M. Jaggi, OFAS) | 83 |
| Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) (J. Herzog, OFAS) | 87 |
| Un enfant, une allocation (H. Fasel, Travail.Suisse, conseiller national) | 91 |
| Statistique sur les allocations familiales (F. Donini, OFAS) | 94 |
| Mise en œuvre de la loi sur les allocations familiales: le point de vue des caisses cantonales de compensation (M.-P. Cardinaux, Conférence des caisses cantonales de compensation) | 96 |
| LAFam: l'avis des caisses de compensation professionnelles (St. Abrecht, Association suisse des caisses de compensation professionnelles) | 98 |
| Adapter la loi vaudoise sur les allocations familiales à la LAFam (A. Friedmann, Etat de Vaud) | 100 |

| | |
|--|-----|
| LAFam: le point de vue des employeurs (R. A. Müller, Union patronale suisse) | 103 |
| LAFam: l'avis des salariés (Ch. Werder, Union syndicale suisse) | 105 |

Politique sociale

| | |
|--|-----|
| Situations de vie et précarité (K. Walser, Caritas Zurich, C. Knöpfel, Caritas Suisse) | 107 |
|--|-----|

Prévoyance

| | |
|---|-----|
| Les comptes 2007 de l'AVS, de l'AI et des APG (Secteur Mathématiques de la division Mathématiques, analyses et statistiques, et domaine AI, OFAS) | 111 |
| Les cotisations des personnes sans activité lucrative à l'AVS, à l'AI et aux APG (F. Grob, G. Kleinlogel, OFAS) | 116 |

Assurance-invalidité

| | |
|---|-----|
| Protection des données dans la procédure d'instruction de l'AI: nouvelle base légale (R. Leuenberger, OFAS) | 122 |
|---|-----|

Parlement

| | |
|---|-----|
| Interventions parlementaires | 126 |
| Législation: les projets du Conseil fédéral | 128 |

Informations pratiques

| | |
|---------------------------------------|-----|
| Calendrier (Réunions, congrès, cours) | 129 |
| Statistiques des assurances sociales | 130 |
| Livres | 132 |

Notre adresse Internet:
www.ofas.admin.ch





Nouvelles publications

| | Source N° de commande Langues, prix |
|--|---|
| Assurance-invalidité – Où? Quoi? Combien? Bases légales, prix limites et contributions aux mesures individuelles de réadaptation. Etat au 1 ^{er} janvier 2008 | d/f ¹ gratuit |

¹ Office AI, case postale, 1762 Givisiez, tél. 026 305 52 37, fax 026 305 52 01. www.aifr.ch

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2006 :

- N° 1/06 Prévoyance professionnelle – quo vadis ?
- N° 2/06 La 11^e révision de l'AVS^{bis}
- N° 3/06 Accueil extrafamilial des enfants: programme d'impulsion
- N° 4/06 LAMal – dix ans après
- N° 5/06 Quand les autorités interviennent dans la vie familiale
- N° 6/06 Le placement d'enfants en Suisse
- N° 1/07 Sécurité sociale et marché du travail
- N° 2/07 Assurances sociales et solidarité
- N° 3/07 Plan directeur de recherche 2008-2011 «Sécurité sociale»
- N° 4/07 Droits de l'enfant
- N° 5/07 Nouvelle péréquation financière
- N° 6/07 Application de la 5^e révision de l'AI
- N° 1/08 Politique de la vieillesse en Suisse
- N° 2/08 Nouvelle loi sur les allocations familiales

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante: www.ofas.admin.ch (à partir de CHSS 3/1999).

Prix au numéro: 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2002: 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel: 53 francs (TVA incluse).

Commande: **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, fax 031 322 78 41, mél: info@bsv.admin.ch**

Impressum

| | | | |
|------------------------------------|--|-------------------|---|
| Editeur | Office fédéral des assurances sociales (OFAS) | Traduction | Service linguistique de l'OFAS |
| Rédaction | Rosmarie Marolf Mél: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Mél: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS. | Copyright | Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction |
| Commission de rédaction | Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel | Tirage | Version allemande: 5100 ex. Version française: 1800 ex. |
| Abonnements et informations | OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 www.ofas.admin.ch Mél: verkauf.zivil@bbl.admin.ch | Prix | Abonnement annuel (6 numéros) Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs |
| | | Diffusion | OFCL, Diffusion publications 3003 Berne |
| | | Impression | Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.2/08f |

Allocations familiales: la nouvelle loi entre en vigueur sous peu



Marc Stampfli

Chef du secteur Questions familiales,
OFAS

Le 26 novembre 2006, le peuple suisse, à une majorité de 68%, a clairement dit oui à la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales. Ce vote référendaire était pour les citoyens la première occasion de s'exprimer au niveau fédéral sur un projet relatif aux allocations familiales, alors même que la base constitutionnelle existait depuis 1946 ! Issue d'une initiative parlementaire datant de 1991, la nouvelle loi a longtemps tourné dans les moulins de la politique, tantôt très lentement, tantôt étonnamment vite. Après une procédure de consultation lancée en 1996, plusieurs projets de loi ont été présentés, discutés et remaniés. Il en est finalement sorti cette loi fédérale, solution de compromis adoptée le 24 mars 2006 par le Parlement. Le peuple est resté imperméable aux arguments de ses adversaires, selon lesquels le coût supplémentaire des allocations serait intolérable pour l'économie, et les cantons mis aux ordres de la Confédération. Le soutien financier apporté aux familles par les allocations s'en trouve clairement légitimé: le montant mensuel mini-

mum est porté, dans tout le pays, à 200 francs pour l'allocation pour enfant et à 250 francs pour l'allocation de formation professionnelle. Au total, le montant des allocations familiales versées en Suisse est aujourd'hui d'un peu plus de 4,7 milliards de francs. Avec les améliorations résultant de la nouvelle loi, il devrait augmenter de quelque 600 millions de francs.

Il s'agit maintenant de traduire dans les faits cette claire volonté populaire. Fort des résultats d'une large consultation, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance d'exécution le 31 octobre 2007, et fixé au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance. Un nouveau pas important a ainsi été franchi. La balle est à présent dans le camp des cantons. La nouvelle loi fédérale règle de façon exhaustive les conditions d'octroi, notamment les genres d'allocations, les catégories d'ayants droit et des enfants donnant droit aux allocations. L'harmonisation ainsi réalisée permet aux parents de savoir plus facilement à quelles prestations ils peuvent prétendre, et facilite aussi l'application. D'autres règles n'en restent pas moins de la compétence des cantons. Il leur appartient de fixer le montant des allocations, lequel doit naturellement ne pas être inférieur au minimum prévu par la loi fédérale; ils sont libres d'introduire des allocations de naissance ou d'adoption, et ils règlent aussi des points importants en matière d'organisation et de financement. Mais même au niveau fédéral, il semble bien qu'on ne soit pas au bout des travaux législatifs: des interventions parlementaires demandent que le champ d'application de la loi fédérale soit étendu aux indépendants et qu'un registre des allocations familiales soit créé afin de mieux prévenir le risque de double perception.

Financement des institutions de prévoyance de droit public: résultats de la consultation

Le projet de financement proposé par le Conseil fédéral, qui prévoyait pour les institutions de prévoyance de droit public un objectif de couverture différencié et davantage d'autonomie par rapport aux collectivités publiques, a reçu un accueil globalement positif dans le cadre de la procédure de consultation. Le Conseil fédéral maintient son objectif et réaffirme sa volonté de parvenir à moyen terme à un refinancement complet de ces institutions. Toutefois, afin de tenir compte des différentes réponses obtenues, il accepte un compromis et prolonge donc le délai octroyé à cet effet. Le DFI prépare pour fin septembre 2008, sur la base du modèle issu de la consultation, un message prévoyant un refinancement complet en 40 ans (durée d'une vie professionnelle) au lieu de 30.

Détection et intervention précoces par l'AI: une brochure destinée aux employeurs

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), en collaboration avec l'Union patronale suisse et l'Union suisse des arts et métiers, a lancé le 6 mars 2008 une brochure destinée aux employeurs. La publication encourage les PME en particulier à relever ce défi: donner du travail à des personnes handicapées pour qu'elles restent insérées dans la vie professionnelle. Elle présente succinctement les nouveaux instruments de

l'assurance invalidité que sont la détection et l'intervention précoces, ainsi que des mesures de réinsertion. Les employeurs y découvriront comment l'AI peut leur fournir une aide technique ou financière, et pourquoi ils ont souvent intérêt à continuer à employer ou à embaucher des personnes handicapées.

AI: baisse du nombre de nouvelles rentes et premiers effets de la 5^e révision

Selon le communiqué de presse de l'Office fédéral des assurances sociales du 13 mars 2008 le nombre de rentes AI prononcées en 2007 est de 4% inférieur à celui de 2006. La tendance à la baisse observée depuis 2003 dans l'assurance-invalidité s'est donc poursuivie l'année dernière, tout en marquant un tassement. On peut y voir le signe que la 4^e révision a désormais déployé tout son effet. Parallèlement, les premiers indices de l'efficacité de la 5^e révision sont perceptibles. Fin janvier, un mois seulement après son entrée en vigueur, l'AI avait déjà enregistré 200 communications au titre de la détection précoce, provenant pour une bonne part des assurés eux-mêmes.

Assurance-invalidité: études sur les services médicaux régionaux et sur l'évolution de la jurisprudence

Avec l'introduction des services médicaux régionaux, la qualité des décisions médicales a pu être améliorée dans les offices AI. Quant au Tribunal fédéral des assurances, il a

nettement renforcé les exigences en termes de preuves matérielles justifiant l'octroi d'une rente, notamment en ce qui concerne les aspects médicaux des pathologies difficilement objectivables. C'est ce que montrent deux nouvelles études de l'Office fédéral des assurances sociales réalisées dans le cadre du programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap, et sur la mise en œuvre de la loi sur l'assurance-invalidité.

Résultat annuel de l'AVS positif; contribution modeste des placements

L'AVS clôture l'année 2007 sur un résultat d'exploitation positif de 1499 millions de francs. Le résultat de répartition, qui reflète l'activité d'assurance, a été prépondérant. Il a contribué au résultat global pour 1209 millions. Le produit des placements a été modeste, surtout par rapport à l'année précédente. Il n'a eu aucune influence sur le résultat. La situation difficile des marchés a été à l'origine de pertes comptables considérables, surtout au deuxième semestre. Le résultat de répartition de l'AI, -1277 millions, est à nouveau fortement négatif, mais il a cependant connu une modeste amélioration. En revanche, les intérêts dus sur la perte reportée ayant augmenté, le compte d'exploitation ordinaire de l'AI présente une perte légèrement plus élevée qu'en 2006. Les APG enregistrent une perte d'exploitation de 397 millions de francs bien que le résultat de répartition s'améliore quelque peu. Ici aussi, le produit des placements a été insignifiant. (Cf. l'article à la page 111)

Taux de pauvreté en 2006: au même niveau qu'en 2000

En 2006, le taux de pauvreté des 20 à 59 ans se montait à 9%, ce qui représente environ 380 000 personnes ou une personne sur onze dans ce groupe de population en Suisse. Ce taux était de 9,1% en 2000, soit au niveau presque similaire à celui de 2006. Il a baissé assez fortement entre 2000 et 2002 en raison de la bonne conjoncture économique pour ensuite remonter entre 2003 et 2006 jusqu'à son niveau du début de la décennie. Cette évolution est due notamment à celle du taux de chômage, qui est passé en trois ans de 1,7% à 3,9%. Le taux de chômage réagit à la conjoncture avec un certain retard.

L'évolution du chômage a une plus grande incidence sur le taux général de pauvreté que sur le taux de working poor; ce dernier atteignait 4,5% en 2006, contre 5% en 2000. Sont considérés comme working poor les actifs occupés vivant dans un ménage dont le volume cumulé de travail de ses membres représente au moins 36 heures par semaine. Le léger recul de ce taux observé en 2005 s'explique en partie par le fait que les primes d'assurance-maladie ont enregistré cette année-là leur plus faible progression depuis 2000.

Ces chiffres portant sur les années 2000 à 2006 reposent sur la définition plus détaillée et plus précise du seuil

de pauvreté déjà utilisée dans la publication «La pauvreté des personnes en âge de travailler» datant d'avril 2007.

Annuaire statistique de la Suisse 2008

L'Annuaire statistique de la Suisse 2008 et le Mémento statistique de la Suisse 2008, qui viennent de paraître – le second entièrement remanié –, font partie des publications phare de l'Office fédéral de la statistique. Destinées à un large public, elles contiennent une foule d'informations statistiques expliquées et commentées. L'Annuaire statistique se complète d'un CD-ROM doté d'une fonction de recherche très précise. Ce CD-ROM comme le Mémento statistique invitent le lecteur à consulter sur Internet le portail Statistique suisse, qui propose des informations constamment mises à jour.

Annuaire statistique de la Suisse 2008 (CD-ROM inclus), ISBN 978-3-03823-420-3. Prix: fr. 130.–
Mémento statistique de la Suisse 2008, n° de commande: 021-0800 (version allemande), 022-0800 (français), 025-0800 (anglais), 023-0800 (italien), 024-0800 (rhétoromanche).
Prix: gratuit

Commandes de publications:

Annuaire statistique de la Suisse: NZZ Libro – Buchverlag Neue Zürcher Zeitung, case postale, 8021 Zurich, tél.: 044 258 15 05, fax: 044 258 13 99, mél: nzz.libro@nzz.ch

Mémento statistique de la Suisse: Office fédéral de la statistique, tél.: 032 713 60 60, fax: 032 713 60 61, mél: order@bfs.admin.ch

Journée nationale Aide et soins à domicile, le 3 mai 2008

«Professionnelle et avantageuse – l'aide et soins à domicile», telle est, cette année, la devise de la journée nationale Aide et soins à domicile. Le 3 mai prochain, dans toute la Suisse, des organisations d'aide et de soins à domicile d'utilité publique présenteront leurs prestations et montreront pourquoi l'aide et soins à domicile est avantageuse. Que ce soit dans un loft d'une grande ville ou dans un chalet d'une vallée reculée, les 670 organisations d'aide et de soins à domicile veillent avec leur réseau de soutien à ce que partout en Suisse les personnes nécessitant de l'aide et des soins bénéficient d'une intervention professionnelle.

200 000 personnes font appel chaque année aux prestations d'aide et de soins à domicile – soins infirmiers, aide au ménage, services de repas, conseils aux proches soignants.

L'aide et soins à domicile professionnelle représente incontestablement un pilier indispensable de notre système sanitaire et social.

Vous obtiendrez davantage d'information sur les activités organisées à l'occasion de la journée nationale Aide et soins à domicile en vous adressant aux organisations d'aide et de soins à domicile locales et régionales. Adresses/liens: www.aide-soins-domicile.ch

Allocations familiales: la nouvelle donne



Photo: Christoph Wider

Les allocations familiales constituent pour les familles un soutien financier bienvenu. Le 26 novembre 2006, le peuple a approuvé à une nette majorité la loi fédérale en la matière. Celle-ci, qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2009, oblige à verser dans toute la Suisse, au minimum, une allocation mensuelle de 200 francs pour chaque enfant et de 250 francs pour chaque jeune en formation. Les cantons doivent maintenant organiser la mise en œuvre de cette loi. Mais au niveau de la Confédération, les travaux continuent: une révision se dessine déjà, car certains veulent que les allocations soient aussi versées pour les enfants des indépendants et qu'un registre soit créé afin d'éviter le cumul des prestations.

Allocations familiales: dès l'an prochain, les mêmes règles s'appliqueront dans toute la Suisse

La décision est prise: la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Dès cette date, nombre de familles bénéficieront d'une aide un peu plus substantielle pour faire face aux frais générés par leurs enfants. Cela tient surtout aux minima fixés pour l'allocation pour enfant et l'allocation de formation professionnelle, ainsi qu'au fait que les personnes employées à temps partiel toucheront désormais une allocation entière. Quant à la définition des enfants donnant droit aux allocations, elle ne varie guère. L'ordonnance d'application, elle, a été adoptée par le Conseil fédéral le 31 octobre 2007. Les cantons ont entrepris d'adapter leurs lois, alors que d'autres travaux législatifs se préparent déjà au niveau fédéral.



Maia Jaggi
Office fédéral des assurances sociales

Principales étapes sur le chemin de la réglementation fédérale

Le Parlement a adopté la loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) le 24 mars 2006. En vote référendaire, le 26 novembre 2006, le peuple l'a acceptée à une majorité des deux tiers.

Comme notre revue a déjà présenté la nouvelle loi en détail (CHSS 3/2006, p.149 ss, avec un renvoi aux articles précédents traitant de la genèse de la loi et des versions antérieures du projet), le présent article se borne à en rappeler les éléments essentiels et s'intéresse de plus près à l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OAFam).

Une commission de l'OFAS, où siégeaient quatre représentants de la Conférence des caisses de compensa-

tion cantonales AVS et quatre délégués de l'Association des caisses de compensation professionnelles, a été instituée pour préparer l'application de la loi fédérale. Elle a débattu du projet d'ordonnance tant avant qu'après la consultation. L'on a pu ainsi tirer parti de l'expérience pratique acquise dans les cantons en matière d'exécution, car la plupart des caisses de compensation pour allocations familiales sont gérées par les caisses de compensation AVS.

Le projet d'ordonnance a été mis en consultation de mars à juin 2007. Les cantons, les partis, les associations faitières de l'économie, les caisses de compensation et d'autres organisations intéressées ont été invités à donner leur avis. Cette procédure, qui ne répondait pas à une obligation légale, a été jugée nécessaire du fait que la Confédération réglementait un domaine qui jusque-là relevait de la compétence des cantons. Ces derniers ont ainsi pu s'exprimer en se référant à leur régime actuel, ainsi qu'à leur expérience en matière d'application et de surveillance. 45 de ces destinataires et 59 participants qui n'avaient pas été officiellement sollicités ont pris part à la consultation. Nous reviendrons sur les détails de la consultation à propos des différentes dispositions de l'ordonnance. Mais nous voudrions auparavant en résumer brièvement les principaux résultats:

- Presque tous les participants ont salué la réglementation unique des conditions du droit aux prestations et l'analogie avec les dispositions de l'AVS; dans ce domaine, les propositions de modification ne portaient en général que sur des détails.
- Tous les cantons ont jugé à tout le moins réaliste l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, à l'exception du Valais, qui aurait préféré une date plus tardive. Seuls quelques rares partis et organisations auraient souhaité une entrée en vigueur plus rapide.
- La plupart des participants ont approuvé, ou du moins accepté tacitement, la solution restrictive adoptée pour le versement d'allocations en faveur d'enfants domiciliés à l'étranger.
- Par contre, les dispositions touchant l'organisation et le financement des caisses de compensation pour allocations familiales ont suscité de vives contestations parmi les cantons et les caisses de compensation AVS.
- Quelques cantons souhaitaient que la réserve portant sur les dispositions cantonales plus favorables pour les personnes sans activité lucrative soit supprimée, au motif qu'aucune base légale ne l'étaie.
- Presque tous les cantons, les caisses de compensation tant cantonales que professionnelles, ainsi que les

organisations faïtières des employeurs et des salariés, jugent indispensable la création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires afin de garantir que l'interdiction du cumul d'allocations familiales pour le même enfant soit respectée.

Le Conseil fédéral a pris connaissance des résultats de la consultation et adopté le projet d'ordonnance révisé le 31 octobre 2007. Il a fixé au 1^{er} janvier 2009 l'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance. L'OFAS publiera dans le courant de cette année encore les directives pour l'application de la LAFam.

Le texte de la loi et de l'ordonnance a été publié le 22 janvier 2008 dans le Recueil officiel du droit fédéral (RO 2008 131 et 145); on le trouve sur Internet à l'adresse: www.admin.ch/ch/ff/as/2008/index.html

On trouvera aussi sur le site Internet de l'OFAS un dossier sur la LAFam qui comprend notamment le projet d'ordonnance mis en consultation, le rapport sur les résultats de la consultation ainsi qu'un commentaire de l'OAFam: www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/index.html?lang=fr

Date d'entrée en vigueur de la loi et de l'ordonnance

Le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2009, date proposée dans la consultation et acceptée par la quasi-totalité des participants. Il n'était pas possible d'accéder au vœu d'une entrée en vigueur plus rapide, émis aussitôt connu le verdict des urnes, et réitéré par quelques participants à la consultation. Car les cantons doivent adapter leur régime d'allocations familiales suivant la procédure législative ordinaire, et notamment organiser les allocations destinées aux personnes sans activité lucrative et assurer leur financement. Les quatorze mois laissés par le Conseil fédéral entre l'adoption de l'OAFam et son entrée en vigueur ne sont en tout cas pas de trop. Une fois révisées les normes cantonales, de nouvelles caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) seront reconnues dans les cantons, d'autres peut-être dissoutes. En outre, tous les employeurs qui jusqu'ici étaient dispensés de cette obligation devront s'affilier à une CAF. C'est pourquoi les cantons sont nombreux à qualifier le délai imparti d'objectif extrêmement ambitieux.

Les cantons sont naturellement libres d'introduire plus tôt les montants conformes à la LAFam, ce que certains ont d'ailleurs déjà fait. On en lira davantage à ce

sujet dans l'article consacré à leurs travaux de mise en œuvre, p. 83 ss.

Grandes lignes de la nouvelle loi et principales dispositions de l'ordonnance d'application

Principes du nouveau système

La LAFam ne constitue pas une réglementation exhaustive, mais laisse plusieurs compétences aux cantons. Elle ne supprime pas non plus certaines caractéristiques qui distinguent les allocations familiales des autres assurances sociales:

- Il n'existe toujours pas de régime unique applicable à l'ensemble de la population; c'est le statut professionnel des parents qui est déterminant pour le droit aux prestations. En outre, le régime spécial en vigueur dans l'agriculture est maintenu.
- La LAFam prescrit des montants minimaux; les cantons peuvent prévoir des montants plus élevés.
- La Confédération ne régleme pas les allocations familiales de façon définitive et uniforme, mais laisse aux cantons une marge de manœuvre considérable dans certains domaines. Les compétences sont réparties entre elle et eux, tant pour l'édiction des dispositions d'application que pour la surveillance. La loi fédérale règle de façon uniforme les conditions matérielles du droit aux prestations; sur ce point, elle va donc plus loin qu'une simple loi-cadre. Elle régit l'assujettissement à loi, précise les notions d'employeur et de salarié, et définit pour quelles catégories d'enfants et jusqu'à quel âge des allocations sont octroyées. Lorsque la loi n'est pas suffisamment détaillée, les modalités sont précisées par le Conseil fédéral dans l'ordonnance d'application.

Montant des prestations (art. 3 et 5, LAFam)

- Le montant minimal prescrit par la loi est de 200 francs par enfant et par mois pour les allocations pour enfant (jusqu'à 16 ans; jusqu'à 20 ans pour ceux qui sont incapables d'exercer une activité lucrative) et de 250 francs pour les allocations dites de formation professionnelle (jeunes de 16 à 25 ans). L'adaptation des montants minimaux au renchérissement est du ressort du Conseil fédéral. Les cantons peuvent prescrire des minima plus élevés, et aussi échelonner les montants en fonction de l'âge ou du nombre d'enfants. Mais ils ne peuvent modifier ni les limites d'âge, ni la définition des enfants ouvrant le droit aux prestations, car ces questions sont de la compétence exclusive de la Confédération et elles sont entièrement réglées dans la LAFam.
- La LAFam ne prescrit pas d'allocations de naissance ou d'adoption, mais les cantons restent libres d'en prévoir. S'ils le font, ils doivent respecter les conditions définies par la Confédération (voir plus loin).

Droit à l'allocation de formation professionnelle (art. 1 OAFam)

L'OAFam renvoie à la notion de formation au sens de la loi sur l'AVS, bien que celle-ci ne soit pas définie à cet endroit précis: on appliquera la jurisprudence du Tribunal fédéral des assurances en matière de droit des enfants en cours de formation à une rente d'orphelin, décrite en détail dans les Directives concernant les rentes. Les allocations de formation professionnelle constituent un soutien financier aux parents pour l'entretien de leur enfant durant sa formation. Cependant, si l'enfant pour qui une allocation est demandée réalise lui-même un revenu suffisant à son entretien, le droit à une allocation de ce type est exclu. La limite au-delà de laquelle le revenu de l'enfant exclut le droit à une allocation correspond au montant de la rente de vieillesse complète maximale de l'AVS (2210 francs par mois).

Conditions du droit à l'allocation de naissance ou d'adoption (art. 3, al. 3, LAFam; art. 2 et 3, OAFam)

Les conditions d'octroi définies dans l'OAFam sont variables dans tous les cantons qui ont introduit des allocations de naissance ou d'adoption. Le droit à une allocation de naissance suppose un lien suffisant avec la Suisse, en ce sens que la mère doit avoir son domicile ou sa résidence habituelle en Suisse. Cette restriction, en vertu d'une disposition d'exception, vaut aussi pour les ressortissants des Etats membres de l'UE ou de l'AELE.

Pour bénéficier d'une allocation d'adoption, les parents doivent avoir reçu de l'autorité cantonale compétente l'autorisation définitive d'accueillir l'enfant en Suisse. En outre, l'allocation d'adoption ne peut être versée qu'une fois l'enfant effectivement accueilli par sa nouvelle famille.

Enfants du conjoint de l'ayant droit (art. 4 LAFam; art. 4 OAFam)

Un époux n'a pas d'obligation d'entretien directe envers les enfants de son conjoint. Mais l'art. 278, al. 2, du Code civil précise que chaque époux est tenu d'assister son conjoint de façon appropriée dans l'accomplissement de son obligation d'entretien envers les enfants nés avant le mariage. La loi sur le partenariat enregistré prévoit aussi, à l'art. 27, al. 1, l'obligation d'assister de façon appropriée l'autre partenaire dans l'accomplissement de son obligation d'entretien et dans l'exercice de l'autorité parentale. C'est pourquoi l'enfant du partenaire est considéré au même titre que l'enfant du conjoint.

Les allocations familiales étant destinées à compenser partiellement la charge financière représentée par l'enfant (art. 2 LAFam), elles ne peuvent être revendiquées que si le beau-père ou la belle-mère contribue effectivement à l'entretien de l'enfant. L'OAFam précise que tel est le cas si celui-ci vit ou a vécu jusqu'à sa majorité dans le ménage de l'ayant droit. Dans ce cas, il

représente, d'une part, une charge financière pour le couple marié et, d'autre part, le beau-père ou la belle-mère participe aussi personnellement à sa prise en charge. Peu importe à cet égard que des contributions d'entretien pour l'enfant soient ou non versées par un tiers.

La question de savoir si c'est le beau-père ou la belle-mère ou une autre personne qui touchera effectivement les allocations familiales est tranchée selon les règles de l'art. 7 LAFam. Si le beau-père ou la belle-mère est le second ayant droit au sens de l'art. 7 LAFam, il a droit au versement de la différence.

Enfants recueillis (art. 4 LAFam; art. 5 OAFam)

Aux termes de l'OAFam, les conditions auxquelles les parents nourriciers ont droit aux allocations familiales sont les mêmes que celles qui, dans l'AVS, règlent le droit des enfants recueillis à une rente pour enfant ou à une rente d'orphelin. Ces enfants doivent être accueillis durablement dans le ménage à des fins d'entretien et d'éducation, l'accueil à la journée ne suffit pas. Le lien nourricier doit en outre être gratuit, ce qui est le cas lorsque le montant des prestations fournies aux parents nourriciers par des tiers couvre moins du quart des frais d'entretien effectifs (Directives concernant les rentes, n^{os} 3307 ss). Il n'est pas nécessaire que l'enfant recueilli soit mineur.

Frères et sœurs et petits-enfants (art. 4 LAFam; art. 6 OAFam)

La LAFam, pour le droit des petits-enfants et des frères et sœurs aux allocations, se fonde sur le critère de l'entretien assumé de manière prépondérante et n'exige pas que ces enfants soient accueillis gratuitement. C'est pourquoi les conditions sont moins strictes que pour le droit des enfants recueillis à une rente d'orphelin ou à une rente pour enfant de l'AVS. Aux termes de l'OAFam, le droit à l'allocation existe lorsque les contributions d'entretien versées par des tiers ne dépassent pas le montant de la rente d'orphelin complète maximale. Si la somme nécessaire est estimée à 1500 francs, ledit montant (884 francs par mois) couvre une bonne moitié de l'entretien. En pratique, seuls de très rares cas se présenteront.

Allocations familiales pour des enfants domiciliés à l'étranger (art. 4, al. 3, et art. 24, LAFam; art. 7 et 8, OAFam)

La LAFam délègue au Conseil fédéral la compétence de régler les conditions d'octroi des allocations familiales pour les enfants domiciliés à l'étranger. Elle l'oblige néanmoins à prévoir que le montant des allocations sera adapté au pouvoir d'achat du pays concerné. Le Conseil fédéral, dans l'ordonnance, a opté pour la solution la plus restrictive encore compatible avec les engagements internationaux pris par la Suisse. La majorité des participants à la consultation ont accepté les règles en ques-

tion. Les allocations ne seront exportées que si des conventions internationales obligent la Suisse à le faire.

Toutes les allocations familiales versées à des personnes, ressortissantes d'un Etat de l'UE/AELE, exerçant une activité lucrative devront, comme jusqu'ici, être exportées sans restriction dans les Etats de l'UE/AELE. La priorité éventuelle d'une prétention fondée sur le droit étranger est réglée par le droit international. Il existe en outre des conventions bilatérales que la Suisse a conclues avec d'autres Etats et qui portent aussi sur les allocations familiales. Lorsqu'elles autorisent la Suisse à notifier aux Etats en question qu'elle souhaite ne pas les appliquer aux prestations prévues par la nouvelle LAFam, la Suisse fera usage de cette possibilité. Par contre, les prestations au sens de la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) ne peuvent plus être exclues du champ d'application de ces conventions.

Ainsi, après l'entrée en vigueur de la LAFam et après notification aux Etats en question, la situation en ce qui concerne l'exportation des allocations familiales sera la suivante:

| | |
|--|--|
| Etats de l'espace UE / AELE | Exportation des allocations familiales entières |
| Serbie, Monténégro, Bosnie-Herzégovine, Kosovo | Exportation des allocations familiales entières |
| Croatie, Macédoine, Turquie, Bulgarie | Pas d'exportation des allocations familiales selon la LAFam, mais exportation des allocations familiales entières selon la LFA |
| Autres Etats | Pas d'exportation des allocations familiales |

Au vu des résultats de la consultation, quelques exceptions à ces règles ont toutefois été prévues; par exemple, diverses catégories de salariés qui sont obligatoirement assurés à l'AVS et qui travaillent à l'étranger pour un employeur ayant son siège en Suisse toucheront également des allocations pour leurs enfants résidant à l'étranger. Ces exceptions se justifient du fait qu'elles concernent des enfants qui ont un lien étroit avec la Suisse et qui ne résident à l'étranger que temporairement. Cependant, l'art. 4, al. 3, LAFam prévoit expressément que ces allocations doivent être adaptées au pouvoir d'achat.

Concours de droits (art. 6 et 7, LAFam)

Le même enfant ne peut pas donner droit à plus d'une allocation du même genre. En cas de concours de droits, il faut donc déterminer quel ayant droit va percevoir les allocations. Deux types de situation peuvent se présenter:

Une même personne a droit aux allocations familiales sur la base de plusieurs activités professionnelles

Les cas les plus fréquents sont ici les suivants:

- activité auprès de plusieurs employeurs (voir plus loin);
- activité dans l'agriculture et en dehors de l'agriculture: le droit fondé sur l'activité exercée en dehors de l'agriculture a la priorité (voir à ce propos l'article à la p. 87 ss);
- activité indépendante (si le canton prévoit des allocations familiales pour les personnes de condition indépendante) et activité salariée: cela dépend des règles prévues par le régime cantonal applicable aux allocations versées aux indépendants. S'il prévoit que le droit aux allocations en vertu d'une activité indépendante est subsidiaire, celui fondé sur l'activité salariée est prioritaire. En l'absence de telles dispositions, la question se règle comme dans le cas d'activité auprès de plusieurs employeurs.

Plusieurs personnes ont droit à des allocations pour le même enfant

La LAFam règle ce type de concours de droits à l'art. 7 en fixant un ordre de priorité: les droits fondés sur l'exercice d'une activité lucrative ont toujours la priorité sur ceux d'une personne sans activité lucrative; si les deux parents travaillent, l'ayant droit prioritaire est celui qui détient l'autorité parentale; si les parents détiennent conjointement l'autorité parentale et vivent tous les deux avec l'enfant, l'ayant droit prioritaire est celui à qui s'applique le régime d'allocations familiales du canton de domicile de l'enfant; si les deux parents travaillent dans ce canton, ou aucun des deux, les allocations iront à celui dont le revenu soumis à l'AVS est le plus élevé. Si un seul parent détient l'autorité parentale, c'est lui qui est l'ayant droit prioritaire; si l'enfant ne vit pas dans le ménage commun, c'est celui chez qui il vit la plupart du temps. Cela correspond au principe du droit de garde aujourd'hui en vigueur dans la plupart des cantons. Le second ayant droit peut toutefois percevoir la différence entre l'allocation plus élevée qu'il toucherait en vertu du régime applicable dans son canton et la prestation effectivement versée. Le droit au versement de la différence existe aujourd'hui déjà, en vertu du droit international, dans les cas de concours de droits impliquant des Etats de l'UE/AELE.

Poursuite du versement des allocations après extinction du droit au salaire (art. 13, al. 4, LAFam; art. 10 OAFam)

Le droit aux allocations familiales s'ouvre et s'éteint en même temps que le droit au salaire. Dans certains cas précis, pour lesquels le Conseil fédéral règle les détails, il doit cependant durer plus longtemps. Les participants à la consultation ont jugé trop compliquée la solution

proposée dans le projet; celle-ci reprenait les différentes échelles cantonales définies en fonction du nombre d'années de service et appliquées par les tribunaux de prud'hommes pour la poursuite du versement du salaire. L'OAFam définit maintenant une durée fixe pour la poursuite du versement des allocations. Le point de départ est le début de l'empêchement de travailler (p.ex. la date de l'accident ou du début de la maladie) et les allocations sont encore versées pendant le mois en cours et les trois mois suivants. En cas de maternité, le versement se poursuit durant le congé, mais au maximum pendant 16 semaines. Le droit à la poursuite du versement existe aussi pour les congés-jeunesse. Enfin, en cas de décès de l'ayant droit, les allocations familiales sont encore versées pendant trois mois.

Travail à temps partiel et activité auprès de plusieurs employeurs (art. 13, al. 4, LAFam; art. 11 OAFam)

Les ayants droit touchent des allocations familiales entières même s'ils travaillent à temps partiel, à condition que leur salaire soit au moins égal à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (soit 552 fr. 50 par mois). Il n'est plus versé d'allocations partielles. Lorsque la personne travaille pour plusieurs employeurs, on additionne ses salaires pour déterminer si elle atteint le revenu minimal; la caisse de compensation compétente pour le versement des allocations est celle de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé.

Organisation et financement (art. 11 à 17, LAFam; art. 9, 12 à 15 et 23, OAFam)

Les cantons gardent la main en matière de financement et d'organisation. Ils exercent également la surveillance sur les caisses de compensation pour allocations familiales. La LAFam ne fait qu'en définir le cadre. S'agissant de l'organisation, le législateur a prévu deux restrictions d'importance:

- Tous les employeurs doivent s'affilier à une CAF dans le canton où ils ont leur siège. Il n'est plus admissible d'exempter un employeur de cette obligation, même s'il applique une politique salariale plus généreuse ou qu'il verse des allocations familiales en vertu d'une convention collective de travail. Les caisses dites d'entreprise ne sont donc plus admises et leur reconnaissance par les cantons est exclue. Ce point est explicitement précisé dans l'OAFam. Les dispositions d'exception en faveur des employeurs de droit public sont également supprimées.
- Les caisses de compensation AVS ont la possibilité de gérer des caisses pour allocations familiales dans tous les cantons où elles souhaitent le faire. Le canton ne peut leur imposer un nombre minimal d'employeurs affiliés ou de salariés assurés; mais elles sont soumises aux autres prescriptions cantonales (p.ex. en matière

de financement ou de compensation des charges). Les CAF gérées par une caisse de compensation AVS doivent se déclarer auprès du canton dans lequel elles entendent être actives. C'est indispensable pour que le canton puisse s'acquitter de sa tâche de surveillance de toutes les caisses de compensation pour allocations familiales.

Le financement des allocations familiales est, en principe, du ressort des cantons (art. 16 LAFam). Le législateur a cependant confié certaines tâches directement aux caisses de compensation. Celles-ci ont en particulier l'obligation de constituer une réserve adéquate pour couvrir les risques de fluctuation (art. 15, al. 3, LAFam). Les dispositions cantonales actuelles concernant les réserves dont chacune de ces caisses doivent faire état varient beaucoup d'un canton à l'autre, ce qui pose régulièrement d'importants problèmes, surtout aux caisses exerçant leur activité dans plusieurs cantons, voire dans tout le pays. C'est pourquoi la fourchette dans laquelle leur réserve de fluctuation doit se situer est définie et ne peut être modifiée par les cantons; elle va de 20% à 100% de la dépense annuelle moyenne pour les allocations familiales. Un délai de transition de trois ans est prévu pour la réduction des réserves trop importantes. L'OAFam précise en outre que les excédents de liquidation doivent être utilisés pour les allocations familiales, sans toutefois préciser à qui (aux organismes responsables ou aux cantons, par exemple) il revient de fixer le mode exact d'utilisation.

Après la consultation, une disposition supplémentaire relative à la gestion d'une caisse de compensation pour allocations familiales par la Caisse fédérale de compensation a été intégrée au projet; elle contient déjà certains détails concernant la gestion de la caisse et celle de sa fortune. D'autres modalités pourront être réglées au niveau du département. Les règles en question devront évidemment respecter le cadre défini par les prescriptions que les cantons auront édictées en vertu des art. 16 et 17, LAFam, lesquelles s'appliquent à l'ensemble des CAF.

Allocations familiales dans l'agriculture (art. 18 LAFam)

La loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA) subsiste en tant que loi spéciale. Elle n'est pas abrogée par la LAFam, mais simplement adaptée. Un article détaillé lui est consacré ici (p. 87 ss).

Allocations familiales pour personnes sans activité lucrative (art. 19 à 21, LAFam; art. 16 à 18, OAFam)

Les personnes sans activité lucrative n'ont droit aux allocations familiales que si leur revenu imposable ne dépasse pas une fois et demie le montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS, soit 3315 francs

par mois. Les bénéficiaires d'une rente de vieillesse ordinaire de l'AVS n'ont pas droit non plus aux allocations, à la différence de ceux qui perçoivent une rente anticipée. Quant aux familles d'indépendants, ceux-ci ayant été délibérément exclus du champ d'application de la LAFam, il ne leur est pas possible de toucher des allocations familiales via le conjoint qui renonce à son activité lucrative pour se consacrer à la garde des enfants et à la tenue du ménage.

Les cantons doivent régler l'organisation des allocations en faveur des personnes sans activité lucrative, ainsi que leur financement, assuré par des fonds publics. A l'heure actuelle, cinq d'entre eux (FR, SH, VS, GE et JU) connaissent un régime d'allocations familiales destinées à ces personnes. Les cantons sont libres de prévoir des dispositions plus généreuses que celles envisagées par le droit fédéral, par exemple en définissant de manière plus large l'ensemble des ayants droit. Ils peuvent y inclure d'autres catégories de personnes, ou encore relever la limite de revenu, ou n'en prévoir aucune.

Contentieux (art. 1 et 22, LAFam; art. 19 OAFam)

Les voies de droit correspondent à celles fixées dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), à ceci près que les décisions sur recours sont toujours prises par le tribunal des assurances du canton dont le régime d'allocations familiales est appliqué. En pratique, cela signifie que les décisions des caisses de compensation pour allocations familiales peuvent être attaquées par voie d'opposition (art. 52, al. 1, LPGA); les décisions sur opposition sont sujettes à recours (art. 56 LPGA) devant le tribunal des assurances institué par le canton (art. 58 LPGA); les jugements rendus par les tribunaux cantonaux des assurances peuvent faire l'objet de recours devant le Tribunal fédéral (art. 62, al. 1, LPGA).

Statistique sur les allocations familiales (art. 27, al. 2, LAFam; art. 20 OAFam)

Une statistique nationale des allocations familiales est introduite. Son établissement est explicitement prévu par la LAFam, mais il relève aussi de la fonction de surveillance assignée au Conseil fédéral par l'art. 76, al. 1, LPGA. La mise à disposition de bases statistiques par la Confédération est également prévue par la loi sur la statistique fédérale.

L'OAFam en définit quelques-uns des principes. Cette statistique doit contenir en particulier des données concernant les caisses de compensation, les employeurs affiliés, le financement et les prestations versées. L'ordonnance mentionne explicitement les allocations familiales destinées aux indépendants. Un groupe de travail, où sont représentés les caisses de compensation et les cantons, est en train de préparer les nouvelles enquêtes statistiques; voir l'article à ce sujet à la p. 94.

Allocations familiales destinées aux indépendants

Les indépendants ne sont pas soumis à la LAFam. Les cantons sont libres de conserver les régimes d'allocations familiales qui existent déjà pour eux ou d'en créer de nouveaux. Les dispositions de la LAFam ne sont pas applicables à ces prestations, à moins que le canton le prévoie. A l'heure actuelle, les indépendants ont droit à des allocations familiales dans onze cantons (LU, UR, SZ, ZG, BL, SH, AR, AI, SG, GR et GE) mais, dans la plupart d'entre eux, le montant de la prestation est fonction de leur revenu.

Une révision de la LAFam se profile déjà à l'horizon

La loi n'est pas encore en vigueur, et déjà une première révision se profile:

- Le 6 décembre 2006 – aussitôt donc après l'adoption de la LAFam par le peuple – une initiative parlementaire (Iv. pa. Fasel 06.476) demandait que la nouvelle loi soit adaptée suivant le principe «Un enfant, une allocation», ce qui reviendrait à étendre le droit aux indépendants. Les commissions compétentes des deux Chambres ayant approuvé l'initiative, la CSSS-N prépare une révision de la loi. Cf. l'article à la page 91 ss.
- Les participants à la consultation sur l'OAFam ont quasi unanimement réclamé la mise sur pied d'un registre central des enfants et des bénéficiaires, afin de prévenir le risque de perception à double. Durant la session d'automne 2007, deux motions exigeant en termes identiques la création d'un tel registre ont été déposées, l'une au Conseil des Etats, l'autre au National (motions 07.3618 Schiesser Fritz et 07.3619 Zeller Andreas, Empêcher le cumul des allocations familiales). Le 28 novembre 2007, le Conseil fédéral a proposé aux Chambres d'accepter ces motions, ce qu'elles ont fait au cours de la session d'hiver 2007. Comme le Conseil fédéral l'avait laissé entendre au moment de l'adoption de l'OAFam, l'administration va maintenant examiner la question du contenu précis de ce registre, de son financement, ainsi que celle du droit d'accès. Il faudra ensuite créer les bases légales nécessaires, puis le registre lui-même. Il va sans dire que cela ne pourra se faire d'ici au 1^{er} janvier 2009; les instances d'application devront donc, au début, se passer de registre.

Maia Jaggi, avocate, secteur Questions familiales, domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél: maia.jaggi@bsv.admin.ch

Adaptation des législations cantonales à la nouvelle loi fédérale

Malgré l'entrée en vigueur de la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam) le 1^{er} janvier 2009, cette branche des assurances sociales reste très empreinte de fédéralisme. Les allocations familiales ne sont pas réglées définitivement et en tous points par la LAFam : les cantons doivent encore édicter de nombreuses dispositions, et s'ils sont tenus à cet égard d'observer le cadre donné par la loi fédérale, leur marge de manœuvre varie.



Maia Jaggi
Office fédéral des assurances sociales

Contexte et avancement des travaux dans les cantons

Au chapitre des allocations familiales, Confédération et cantons se partagent les compétences, celles-ci étant réparties comme suit dans la nouvelle loi :

La Confédération

- précise qui est soumis à la loi et qui peut toucher des prestations ;
- établit les conditions du droit aux allocations familiales (en particulier les enfants donnant droit aux prestations, les limites d'âge, la notion de formation) ;
- fixe les règles applicables en cas de concours de droits (droit de plusieurs personnes aux allocations pour le même enfant, et droits d'une même personne découlant de plusieurs emplois ou de plusieurs régimes d'allocations familiales).

Les cantons

- déterminent les prestations, en respectant les montants minimaux ;
- réglementent l'organisation et le financement des allocations familiales ;
- exercent la surveillance sur les caisses de compensation pour allocations familiales ;
- édictent les dispositions relatives à l'organisation et au financement des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative ; ils peuvent prévoir des règles plus généreuses pour cette catégorie de bénéficiaires ;
- peuvent prévoir des allocations familiales pour les indépendants.

Il s'ensuit que les législations cantonales sur les allocations familiales ne sont pas purement et simplement supprimées, mais doivent être adaptées.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) suit avec grand intérêt les travaux en question. La Confédération n'a pas à approuver les dispositions cantonales, mais celles-ci doivent être portées à sa connaissance (art. 26, al. 3, LAFam). L'OFAS publiera néanmoins sur Internet des informations détaillées et actualisées sur les réglementations cantonales, informations remplaçant la publication actuelle «Aperçu des régimes cantonaux d'allocations familiales» (dont la dernière mise à jour date du 1^{er} janvier 2006 et qui peut être consultée à l'adresse www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00059/00582/index.html?lang=fr).

Au bouclage du présent numéro, fin février 2008, les projets de loi des gouvernements de dix-neuf cantons étaient prêts et publiés sur Internet. Dans douze cas, il s'agissait de projets mis en consultation, procédures achevées au moment de la parution du présent article. Les textes seront remaniés sur la base des résultats de la consultation, puis soumis au Parlement. Ils peuvent donc encore subir d'importantes modifications. Dans les autres cantons, le gouvernement a déjà transmis le projet au Parlement. Etant donné que tous les projets ne sont pas encore connus et que ceux-ci ne correspondent pas forcément aux futures décisions du législateur cantonal, il n'est évidemment pas possible d'affirmer quoi que ce soit concernant les réglementations cantonales. Les quelques indications données ci-après concernant la direction prise dans ces réglementations se rapportent donc exclusivement aux projets connus. Le tableau ci-dessous donne un aperçu sommaire de quelques éléments des lois cantonales sur les allocations familiales actuellement discutées.

Tableau synoptique des réglementations proposées

T1

(Les abréviations et remarques sont expliquées dans la légende et dans le texte qui suit.)

| Ct | Projet | Alloc. : E/F/N | CAF selon art. 14, let. a, LAFam | TM | CC | Ind. |
|----|-------------------------------------|-------------------|--|-------------------|-----|----------|
| ZH | 20.7.07 | 200/250/– | Prise en charge par une org. patronale, min. 500 salariés | Gouv | Oui | Non |
| BE | 12.12.07 | 200/250/CAF | La CAF doit notamment disposer de moyens suffisants. | 3% | Non | Nouveau |
| LU | 9.1.08 | 200/250/1000 | Non | 3% | Oui | Maintenu |
| UR | 10.1.08 | 200/250/1000 | Non | 3% | Oui | Supprimé |
| SZ | 18.12.07 | 200/250/1000 | Non | 2,5% | Oui | Maintenu |
| OW | 11.12.07 | 200/250/– | Non | 3% | Oui | Non |
| NW | 8.1.08 | 200/250/1000 | Non | 3% | Oui | Nouveau |
| GL | 27.2.08 | 200/250/– | Sous conditions | Non | Non | Non |
| ZG | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| FR | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| SO | 27.11.07 | 200/250/– | Nombre min. d'ER et/ou d'EE | 4% | Oui | Non |
| BS | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| BL | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| SH | 8.1.08 | 200/250/– | Au moins 20 ER réunissant ensemble 1000 EE | Non | Oui | Maintenu |
| AR | 20.11.07 | 200/250/– | Garantie du respect des prescriptions fédérales et cantonales | 3% | Oui | Supprimé |
| AI | 21.1.08 | 200/250/– | Non | Non | – | Supprimé |
| SG | 26.2.08 | 200/250/– | Exécution correcte, au moins 800 EE à SG ou 2000 EE dans plusieurs Ct. | Non | Oui | Maintenu |
| GR | Août 07 | 200/250/– | Seules les CAF existantes | 2,4% | Oui | Maintenu |
| AG | 23.1.08 | 200/250/– | Le projet se limite à l'adaptation des montants | | | |
| TG | 5.2.08 | 200/250/– | Au moins 5 ER avec au min. 1000 EE | Non | Non | Non |
| TI | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| VD | 6.12.07 | 200/250/1500 | CAF professionnelle: la majorité des ER et EE du Ct doivent lui être affiliés; CAF interprof.: seules les CAF existantes | 3,5% ¹ | Oui | Nouveau |
| VS | 20.2.08 | 275/425/2000 | La CAF doit notamment verser des alloc. pour au moins 600 enfants. | 4,8 ² | Oui | Nouveau |
| NE | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| GE | Aucun projet n'a encore été publié. | | | | | |
| JU | 18.12.07 | 240/290/850 | Non | 4% | Oui | Non |

Légende

Ct Canton

Projet La date se réfère au texte mis en consultation, sauf pour BE, AI, AG, TG et VS, où elle concerne les projets transmis au Parlement et GL, où la loi a été adoptée par le Parlement.

E Allocation pour enfant (montant pour le premier enfant ou pour un enfant de moins de 12 ans)

F Allocation de formation professionnelle (montant pour le premier enfant)

N Allocation de naissance; CAF signifie que la loi ne prévoit pas d'allocation de naissance, mais que les CAF peuvent en allouer une.

CAF Caisse de compensation pour allocations familiales

ER Employeur

EE Employé

TM Taux maximal pour les cotisations à la CAF

CC Compensation des charges

Ind. Allocations familiales pour indépendants

Gouv Le taux maximal est fixé par le gouvernement.

¹ Les CAF peuvent exiger du salarié une participation au financement.

² La contribution des salariés étant de 0,3% pour toutes les CAF.

Montant des prestations

Les montants minimaux des allocations familiales forment le cœur de la nouvelle loi. Après son acceptation en votation populaire le 26 novembre 2006, l'annonce par l'administration que la LAFam n'entrerait en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2009 s'est par conséquent heurtée à de l'incompréhension. Outre les travaux préparatoires à l'échelon fédéral, la raison principale de ce délai de deux ans entre l'acceptation de la loi et son entrée en vigueur est la nécessité d'adapter les dispositions cantonales par la voie législative ordinaire, ce qui prend du temps. Soucieux de verser dès que possible aux familles des allocations plus élevées, certains cantons ont adapté leurs prestations aux minima prescrits par la LAFam pour 2008 déjà. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2008, quinze cantons proposent un niveau de prestations conforme à la LAFam. C'est aussi le cas de l'allocation pour enfant dans sept cantons. Dans quatre cantons, l'adaptation des deux types d'allocation se fera au 1^{er} janvier 2009.

Dans le détail, la situation est la suivante depuis le début de 2008:

- Treize cantons versent des allocations pour enfant et des allocations de formation professionnelle égales ou supérieures aux minima prescrits par la loi fédérale (LU, UR, OW, NW, ZG, FR, SH, AI, SG, TG, TI, VD et VS), certains allouant déjà les montants en question, par le passé, pour l'un des genres d'allocations ou pour les deux.
- JU verse des montants légèrement inférieurs à ceux de la LAFam, mais il alloue en sus une allocation de ménage à chaque famille avec enfants, de sorte que globalement, l'aide financière proposée dépasse le niveau de la LAFam.
- A NE, les allocations de formation dépassent le minimum prescrit par la LAFam, et l'allocation pour enfant se monte à 200 francs à partir du deuxième enfant.
- Sept cantons (SZ, GL, SO, BS, BL, AR et GE) connaissent des allocations pour enfant d'au moins 200 francs par enfant et par mois. Les allocations de formation professionnelle seront introduites au 1^{er} janvier 2009 ou relevées à 250 francs.
- Quatre cantons (ZH, BE, GR, AG) versent encore des montants inférieurs aux minima prescrits par la LAFam.

Au chapitre des adaptations entrant en vigueur au 1^{er} janvier 2009, aucun canton ne prescrira à cette date des allocations pour enfant ou de formation professionnelle supérieures aux minima prescrits, sauf ceux qui allouent aujourd'hui déjà des montants supérieurs. Des allocations de naissance (et dans certains cas des allocations d'adoption) seront versées dans sept cantons, mais la prestation ne sera nouvelle que pour NW. A BE, c'est

aux CAF de décider si elles veulent verser des allocations de naissance.

Dans ce contexte, on peut se demander si la LAFam ne pourrait pas induire un nivellement par le bas. Il n'est pour l'instant prévu dans aucun canton d'abaisser des prestations cantonales plus élevées au niveau des minima de la LAFam et d'amener ainsi une détérioration de la situation de certaines familles. JU connaît aujourd'hui une allocation de ménage pour les familles ayant au moins un enfant. Celle-ci doit être supprimée au profit d'une augmentation de toutes les allocations pour enfant, avec pour résultat que les prestations diminueront pour les familles n'ayant qu'un enfant, mais qu'elles augmenteront pour celles qui en ont deux enfants ou davantage.

Pour le calcul des coûts supplémentaires, l'OFAS s'est aussi fondé sur le modèle baptisé «cantons+», autrement dit sur l'hypothèse qu'aucun canton n'abaisserait ses prestations si celles-ci étaient plus élevées que le minimum. Tous les détails relatifs aux coûts figurent dans le rapport de l'OFAS «Estimation des coûts des allocations familiales dans la situation actuelle et selon la nouvelle loi» datant de mai 2006, accessible sur Internet à l'adresse www.bsv.admin.ch/dokumentation/gesetzgebung/00092/01415/index.html?lang=fr.

A plus long terme, on pourrait malgré tout assister à un certain nivellement dans la mesure où les cantons pourraient ne plus adapter au renchérissement les prestations supérieures au minimum légal. A Lucerne, par exemple, en vertu d'une disposition transitoire, l'allocation de 210 francs pour les enfants de plus de 12 ans sera maintenue, mais non adaptée au renchérissement. Ainsi, d'après le rapport explicatif, l'espace économique Suisse centrale, Argovie et Zurich va tendre à une harmonisation des prestations. Autre argument en faveur des montants minimaux, cette approche permet d'éviter le coûteux versement de la différence.

D'autres cantons prévoient en revanche un mécanisme d'adaptation pour les montants supérieurs au minimum légal.

Caisses de compensation pour allocations familiales admises (CAF)

Tous les cantons auront leur CAF cantonale. Toutes les CAF gérées par des caisses de compensation AVS seront autorisées à appliquer le régime d'allocations familiales, mais les caisses de compensation AVS ne seront pas tenues de gérer une CAF. Le tableau indique s'il est ou non prévu de reconnaître d'autres CAF (art. 14, let. a, LAFam). Dans l'affirmative, les principales conditions d'admission sont mentionnées. Onze cantons entendent reconnaître de telles CAF et sept cantons souhaitent limiter la mise en œuvre des allocations

familiales à la CAF cantonale et aux CAF gérées par les caisses de compensation AVS. Dans les cantons où d'autres CAF seront admises, il sera intéressant de voir dans quelle mesure le paysage des CAF s'adaptera ou non à la structure des caisses de compensation AVS. Cette évolution dépendra des conditions cantonales de reconnaissance et de financement des CAF, ainsi que des décisions des associations patronales.

Financement

Le tableau indique le taux maximal, en pourcentage du salaire, fixé par la loi pour les cotisations à la CAF. La mention «Gouv» signifie que c'est le gouvernement cantonal qui détermine le taux maximal. A cet endroit, «Non» signifie qu'aucun taux maximal n'a été fixé. Dans l'ensemble des cantons à l'exception de VD et VS, seules sont perçues des cotisations d'employeur. Dans le canton de VD, les CAF peuvent exiger du salarié une participation au financement. En VS, les salariés versent à leur CAF une cotisation de 0,3% du salaire, ce qui correspond à la réglementation en vigueur.

Compensation des charges

Une compensation des charges est proposée dans quatorze cantons. Dans la majorité des cas, les modèles présentés prévoient une pleine compensation des charges. Celle-ci est justifiée, par exemple, par le fait qu'elle permettrait d'atténuer les distorsions de concurrence entre les branches, effet pervers qu'on souhaite éviter. Il est intéressant de noter que les cantons de BE et TG avaient prévu une compensation des charges dans la mouture mise en consultation, mais qu'il l'ont ensuite supprimée du projet soumis au Parlement.

Allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative

A ce chapitre, la plupart des cantons s'en tiendront au minimum prescrit par la LAFam. BE, AI et GR prévoient d'étendre le cercle des ayants droit pour y inclure, au titre de personnes sans activité lucrative, les salariés qui n'atteignent pas le revenu minimal permettant de toucher des allocations familiales en vertu de l'art. 13, al. 3, LAFam. VD propose un droit général pour toutes les personnes sans activité lucrative. Dans le canton du JU, toutes les personnes sans activité lucrative qui ne bénéficient pas de prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI pourront toucher des allocations familiales.

Allocations familiales pour indépendants

Le tableau indique si le canton entend introduire des allocations familiales pour indépendants, les maintenir ou les supprimer, ou s'il continue à ne pas vouloir d'un tel régime.

S'agissant des dispositions s'appliquant dès 2009, les modèles suivants sont en discussion:

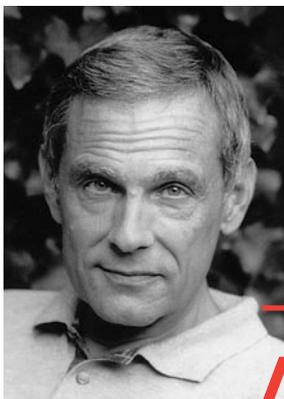
- **Droit général pour les indépendants dans cinq cantons:**
Tous les indépendants ont droit aux allocations familiales, sans limite de revenu ou de fortune. Mais ils sont tous tenus de verser des cotisations en pourcentage de leur revenu soumis à l'AVS, avec les spécificités suivantes:
 - A SH, la cotisation est fixée par le Conseil d'Etat. La moitié des prestations allouées aux indépendants est financée par le Fonds social cantonal.
 - A BE et aux GR, les cotisations sont plafonnées, à GL pas.
 - Dans le canton de VD, les cotisations des indépendants sont définies sur la base d'un revenu plafonné. VD connaît par ailleurs un taux de cotisation unique fixé par le Conseil d'Etat et la compensation totale des charges par un fonds réservé aux indépendants.
- **Droit limité aux allocations familiales pour les indépendants dans cinq cantons:**
Les indépendants peuvent se soumettre volontairement au régime d'allocations familiales. Dès lors, ils peuvent toucher des prestations, mais sont aussi tenus de cotiser.
 - LU, SZ, NW et SG connaissent une limite de revenu. Les cotisations des indépendants soumis au régime d'allocations familiales correspondent à la moitié d'une allocation pour enfant annuelle.
 - En VS, les CAF peuvent prévoir dans leurs statuts l'affiliation de personnes exerçant une activité lucrative indépendante non agricole, ainsi que les modalités s'y rapportant. Les statuts des caisses affiliant les indépendants fixent les dispositions concernant les contributions dues.

Dans des cantons qui envisagent la suppression des régimes existants pour les indépendants, on signale la possibilité pour l'épouse de bénéficier d'allocations familiales en tant que salariée.

Maia Jaggi, avocate, secteur Questions familiales, domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél: maia.jaggi@bsv.admin.ch.

Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA)

Depuis l'acceptation de l'art. 34^{quinquies} (aujourd'hui art. 116) de la Constitution par le peuple et les cantons en 1945, la Confédération n'a fait qu'un usage restreint de sa compétence législative en matière d'allocations familiales: pendant des décennies, seules les allocations familiales dans l'agriculture étaient régies par le droit fédéral. Cette situation sera modifiée par l'entrée en vigueur de la LAFam; la LFA continuera néanmoins de s'appliquer, avec quelques adaptations qui entreront en vigueur en même temps que la LAFam, le 1^{er} janvier 2009. Une modification importante, décidée dans le cadre de la politique agricole 2011, est déjà entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008: la suppression de la limite de revenu pour les exploitants agricoles.



Jost Herzog
Office fédéral des assurances sociales

Historique de la LFA

Depuis le 1^{er} janvier 1953, les agriculteurs indépendants et les travailleurs agricoles ont droit aux allocations familiales en vertu de la loi fédérale du 20 juin 1952 sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA). Depuis l'introduction, le 1^{er} juillet 1944, de l'ordonnance du 9 juin 1944 sur les aides, tous les travailleurs agricoles et les petits paysans de la région de montagne bénéficiaient déjà d'allocations familiales. L'octroi de ces allocations aux agriculteurs indépendants était, dès le début, lié à une limite de revenu; toutefois, jusqu'au 1^{er} juillet

1962, elles étaient versées uniquement aux agriculteurs indépendants de la région de montagne mais non à ceux établis en région de plaine. Depuis le 1^{er} avril 1980, les agriculteurs exerçant cette activité à titre accessoire ont également droit aux allocations familiales prévues par la LFA. Les prestations, tout comme les limites de revenu, ont été régulièrement relevées; le Conseil fédéral est d'ailleurs habilité à le faire par voie d'ordonnance depuis le 1^{er} avril 1984. Les exploitants d'alpages indépendants et les pêcheurs professionnels ont également droit aux allocations pour enfant selon la LFA.

Réglementation en vigueur dans la LFA avant le 1^{er} janvier 2008

Le droit aux allocations familiales était par le passé lié à une limite de revenu de 30 000 francs pour les petits paysans, ce plafond étant majoré de 5000 francs par enfant donnant droit à une allocation. Des allocations partielles étaient versées si cette limite était dépassée d'un montant n'excédant pas 3500 francs (droit à deux tiers) ou 7000 francs (droit à un tiers). Ces limites sont restées inchangées depuis 1992, les revenus agricoles n'ayant plus progressé depuis lors.

En 2007, les petits paysans et les travailleurs agricoles avaient droit aux allocations pour enfant suivantes: 175 francs pour les deux premiers enfants et 180 francs à partir du troisième enfant en région de plaine; 195 francs pour les deux premiers enfants et 200 francs à partir du troisième enfant en région de montagne. Les travailleurs agricoles touchent en outre une allocation de ménage de 100 francs par mois.

En 2007, les dépenses totales au titre des allocations se sont élevées à 114 millions de francs (95 millions pour les petits paysans et 19 pour les travailleurs agricoles). Les employeurs agricoles doivent s'acquitter d'une cotisation égale à 2% des salaires AVS versés, ce qui couvre environ les deux tiers des allocations allouées aux travailleurs agricoles. Les dépenses non couvertes et les allocations destinées aux agriculteurs sont, pour les deux tiers, à la charge de la Confédération et, pour un tiers, à la charge des cantons. Les subventions fédérales se sont ainsi élevées à 74 millions de francs en 2007.

Les dépenses avaient culminé en 1999, atteignant au total 146 millions de francs; depuis, elles n'ont cessé de reculer. La baisse des revenus agricoles devrait en fait entraîner une augmentation des dépenses, mais le nombre des agriculteurs ainsi que le nombre moyen d'en-

fants sont également en diminution. De plus, les revenus non agricoles ont tendance à augmenter (activité accessoire des agriculteurs et/ou activité lucrative du conjoint). Dans ces cas, les agriculteurs ont souvent droit aux allocations familiales en dehors de l'agriculture en vertu de la législation cantonale.

La politique agricole 2011 et la LFA

Avec l'introduction des paiements directs indépendants de la production en 1992, une orientation fondamentalement nouvelle a été donnée à la politique agricole suisse: la politique des prix a été séparée de celle des revenus, principe qui a été maintenu depuis dans le cadre de différentes réformes. Dans un contexte visant à garantir le revenu agricole, les allocations familiales dans l'agriculture ont depuis toujours eu une importance relativement grande, qui s'est encore accrue de par ce nouvel aménagement.

Les objectifs de l'étape actuelle de la réforme – la politique agricole 2011 – sont d'améliorer la compétitivité de l'agriculture et de permettre un processus d'adaptation socialement acceptable en supprimant les subventions à l'exportation, en réduisant les fonds alloués au soutien du marché et en réallouant ces moyens aux paiements directs.

Afin de rendre ces adaptations plus acceptables socialement, le Conseil fédéral a proposé d'améliorer les allocations familiales versées dans l'agriculture, de façon à mieux compenser les charges familiales de la population agricole.

Modifications de la LFA dans le cadre de la politique agricole 2011

Conditions d'octroi et montants des allocations

Dans le message concernant la politique agricole 2011 (FF 2006 6027), les modifications suivantes de la LFA ont été proposées pour les motifs évoqués plus haut:

- suppression de la limite de revenu à laquelle étaient soumis les agriculteurs pour avoir droit aux allocations pour enfant (jusqu'ici 30 000 francs plus 5000 francs par enfant);
- relèvement de 15 francs du taux des allocations pour enfant versées aux agriculteurs et aux travailleurs agricoles, soit 190 francs par mois et par enfant en région de plaine et 210 francs en région de montagne;
- suppression de l'augmentation de 5 francs pour l'allocation versée à partir du troisième enfant;
- maintien de l'allocation de ménage de 100 francs par mois versée aux travailleurs agricoles.

Ces propositions n'ont pas été contestées au cours des débats parlementaires; les Chambres fédérales ont ap-

prouvé ces modifications de la LFA lors du vote final du 5 octobre 2007.

Par décision du 14 novembre 2007, le Conseil fédéral a adopté les modifications du règlement devenues ainsi nécessaires et a fixé la date d'entrée en vigueur de toutes les nouveautés au 1^{er} janvier 2008. Ainsi, à compter de cette date, tous les agriculteurs ont droit aux allocations familiales.

Coûts de la suppression de la limite de revenu et de l'augmentation des montants des allocations

Selon le message, les coûts supplémentaires générés par la suppression de la limite de revenu s'élèveront à quelque 18 millions de francs et ceux liés à l'augmentation du taux des allocations pour enfant à environ 7 millions, soit au total environ 25 millions de francs. Ces frais supplémentaires seront supportés à raison de deux tiers par la Confédération et d'un tiers par les cantons.

Applicabilité de la LAFam à la LFA

La première question qui vient indubitablement à l'esprit est de savoir pourquoi les agriculteurs ainsi que les travailleurs agricoles n'ont pas été inclus dans le champ d'application de la LAFam, ce qui aurait permis d'abroger la LFA. La raison réside dans le mode de financement. Avant l'élimination des divergences, la LAFam, dans la version du Conseil national, comprenait également les indépendants non agricoles qui, contrairement aux agriculteurs, auraient également été soumis à une obligation de cotiser. La volonté du Conseil national était par conséquent de maintenir la LFA avec son mode de financement particulier (principalement par les pouvoirs publics). Après l'exclusion des autres indépendants du champ d'application de la LAFam, intervenue dans le cadre de l'élimination des divergences, il était encore moins envisageable d'inclure dans la LAFam des personnes travaillant dans l'agriculture.

La LFA est donc maintenue mais elle a été adaptée à la LAFam. L'art. 18, LAFam, stipule que les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants ont droit aux allocations familiales aux conditions fixées dans la LFA. Différents articles de la LFA ont été modifiés dans l'annexe de la LAFam; les principales modifications sont les suivantes (les articles mentionnés sont ceux de la version de la LFA entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2009):

Droit aux allocations pour les enfants vivant à l'étranger (art. 1a, al. 3, LFA)

Le versement d'allocations pour enfant et de formation professionnelle pour les enfants vivant à l'étranger est désormais régi par l'art. 4, al. 3, LAFam, et il est plus restrictif que par le passé (voir p. 79).

Genres et montants des allocations (art. 2, al. 1, 3 et 4, et art. 7, LFA)

Avec l'entrée en vigueur de la LAFam, des allocations de formation professionnelle sont également introduites dans l'agriculture.

Les montants de l'allocation pour enfant et de l'allocation de formation professionnelle selon la LFA correspondent aux montants minimaux fixés par la LAFam; sont donc versées des allocations pour enfant de 200 francs par enfant et par mois ainsi que des allocations de formation professionnelle de 250 francs par enfant et par mois. En région de montagne, ces montants sont supérieurs de 20 francs.

Droit des travailleurs agricoles aux allocations (art. 4, LFA)

Désormais, seules des allocations complètes sont aussi versées aux travailleurs agricoles ayant un contrat de durée indéterminée; par analogie avec le régime de la LAFam (art. 13, al. 3), a droit aux allocations toute personne qui paie des cotisations sur un revenu annuel provenant d'une activité lucrative correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (actuellement 6630 francs).

Autres dispositions de la LAFam applicables à la LFA (art. 9, LFA)

Donnent droit aux allocations les enfants tels que définis dans la LAFam (art. 4, al. 1).

Les dispositions suivantes de la LAFam, y compris les dérogations à la LPGa, s'appliquent:

- interdiction du cumul (art. 6, LAFam);
- dispositions relatives au concours de droits (art. 7, LAFam; voir plus bas);
- obligation de verser des allocations familiales en plus des contributions d'entretien (art. 8, LAFam);
- versement des allocations familiales à des tiers (art. 9, LAFam);
- insaisissabilité des allocations familiales (art. 10, LAFam).

Non-applicabilité de la LFA

L'art. 24, al. 2, de la LFA en vigueur jusqu'à fin décembre 2008 habilitait le Conseil fédéral, à la demande du gouvernement d'un canton, à déclarer la LFA non applicable si les travailleurs agricoles et les agriculteurs indépendants recevaient, en vertu des prescriptions cantonales, des allocations familiales au moins aussi élevées que celles fixées par la LFA. Cette non-applicabilité était jusqu'ici valable pour le canton de Genève. Elle sera supprimée avec l'entrée en vigueur de la LAFam le 1^{er} janvier 2009; la LFA s'appliquera par conséquent aussi dans ce canton.

Concours de droits résultant de la LFA et de la LAFam

Un concours de droits de ce type peut se présenter sous la forme de divers droits auxquels peut prétendre une même personne (p.ex. un agriculteur ou un travailleur agricole ayant un revenu accessoire non agricole), ainsi que sous la forme de droits auxquels peuvent prétendre plusieurs personnes (p.ex. un parent agriculteur et l'autre parent salarié). Ces deux formes peuvent en outre coexister.

Concours de droits chez une seule personne: primauté du droit non agricole

L'art. 10, al. 1, LFA, révisé dans le cadre de la politique agricole et déjà entré en vigueur le 1^{er} janvier 2008, stipule de manière encore plus claire le caractère subsidiaire du droit aux allocations fondé sur la LFA: les agriculteurs indépendants exerçant leur activité à titre principal et les travailleurs agricoles qui exercent également une activité en dehors de l'agriculture touchent en premier lieu des allocations en fonction de cette activité. Lorsque l'activité non agricole s'étend *sur un certain nombre de mois* (p.ex. un emploi dans le domaine du tourisme pendant les mois d'hiver), le droit prioritaire pour cette période est fondé sur la LAFam, alors que, pour les mois restants, c'est le régime de la LFA qui s'applique. Pour la période correspondant à l'activité accessoire, ces personnes ont aussi droit au versement de l'éventuelle différence entre le montant cantonal déterminant pour l'activité accessoire et le montant défini dans la LFA (p.ex. lorsque les taux supérieurs fixés pour la région de montagne s'appliquent).

Lorsque l'agriculteur ou le travailleur agricole exerce une activité lucrative non agricole *tout au long de l'année* et qu'il atteint, de ce fait, un revenu annuel correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS, il a droit, au sens de l'art. 13, al. 3, LAFam, aux allocations entières à hauteur de celles versées selon le régime d'allocations du canton correspondant. Si ces allocations sont inférieures aux montants fixés dans la LFA, il a également droit au versement de la différence.

Concours de droits entre plusieurs personnes

En vertu de l'art. 9 LFA modifié, les dispositions relatives au concours de droits (art. 7, LAFam) s'appliquent également. Pour les parents faisant ménage commun, les allocations doivent être versées en priorité dans le canton dans lequel la famille a son domicile. Les familles vivant généralement sur l'exploitation, dans le cas où la mère exerce une activité lucrative hors du canton de résidence, le droit du père fondé sur la LFA est prioritaire. En revanche, si les deux parents travaillent dans le canton de domicile, c'est le revenu le plus élevé soumis à

l'AVS qui est déterminant pour le droit prioritaire. Dans tous les cas, le second ayant droit touche la différence.

S'agissant du versement de la différence au cas où une allocation de ménage est versée à des travailleurs agricoles, il y a lieu de prendre en considération les aspects suivants: les allocations de ménage au sens de la LFA sont un genre d'allocations propres à ce régime, qui ne sont pas réglées dans la LAFam. Un concours de droits n'est donc possible qu'entre plusieurs travailleurs agricoles et la question du versement de la différence ne se pose pas. Par rapport à un droit à des allocations familiales au sens de la LAFam, l'allocation de ménage ne doit par conséquent pas être «prise en compte» pour le calcul de la différence à verser:

- lorsque le droit prioritaire est régi par la LAFam, le second ayant droit touche l'allocation de ménage entière au sens de la LFA;
- en cas de droit prioritaire fondé sur la LFA: lors du calcul de la différence à verser au second ayant droit au sens de la LAFam, l'allocation de ménage du premier ayant droit ne doit pas être prise en compte. La différence versée correspond donc à la différence entre les allocations pour enfant ou de formation professionnelle au sens de la LFA et les allocations versées selon le régime déterminant pour le second ayant droit.

Les règles régissant le concours de droits entre la LAFam et la LFA sont expliquées ci-après à l'aide de quelques exemples.

- **Cas 1: agriculteur indépendant exerçant cette activité à titre principal et employé toute l'année à temps partiel dans une menuiserie.**

Dans la mesure où son revenu en tant que salarié est plus élevé que la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse complète minimale de l'AVS (art. 13, al. 3, LAFam), il a droit aux allocations entières au sens de la LAFam (subsidiarité des allocations au sens de la LFA; art. 10, al. 1). Si le canton concerné ne connaît que les taux minimaux fixés dans la LAFam, il est possible que les taux selon la LFA soient plus élevés (montants supérieurs de 20 francs pour les agriculteurs en région de montagne). Il a alors droit au versement de la différence au sens de la LFA.

- **Cas 2: agriculteur indépendant exerçant cette activité à titre principal et employé l'hiver pendant quatre mois dans les remontées mécaniques.**

Pour les quatre mois d'activité dans les remontées mécaniques, le droit prioritaire est fondé sur la LAFam (art. 10, al. 1, LAFam). L'agriculteur a droit, le cas échéant, au versement de la différence au sens de la LFA si ces allocations sont supérieures à celles versées sous le régime cantonal déterminant.

Le reste de l'année, il a droit aux allocations au sens de la LFA (pas de concours de droits).

- **Cas 3: identique au cas 2, mais l'épouse travaille en outre à temps partiel dans l'hôtellerie. Le revenu de cette activité est inférieur au revenu agricole ainsi qu'à celui de l'activité de l'époux dans les remontées mécaniques.**

Pour les quatre mois d'hiver: pour l'époux, le droit prioritaire est régi par la LAFam comme dans le cas 1. Comme le revenu provenant de cette activité est supérieur à celui de l'épouse dans l'hôtellerie (art. 7, al. 1, let. e, LAFam), il est le premier ayant droit; il peut, le cas échéant, faire valoir un droit au versement de la différence par rapport aux allocations au sens de la LFA si elles sont supérieures à celles versées sous le régime cantonal déterminant.

Le reste de l'année: ici aussi, les revenus doivent être comparés. Le revenu provenant de l'activité agricole de l'époux étant plus élevé que celui de l'épouse, l'époux est dans ce cas également le premier ayant droit, de sorte que le droit est régi par la LFA. L'épouse peut, le cas échéant, faire valoir un droit au versement de la différence si, dans le canton concerné, les montants sont supérieurs à ceux fixés dans la LFA.

- **Cas 4: même situation que dans le cas 3, à la différence que le revenu de l'épouse est supérieur au revenu agricole et au revenu de l'activité de l'époux dans les remontées mécaniques.**

- Il ressort des deux comparaisons de revenus (hiver et reste de l'année) que l'épouse est le premier ayant droit (art. 7, al. 1, let. e, LAFam). L'époux peut, le cas échéant, faire valoir un droit au versement de la différence si les montants des allocations fixés dans la LFA sont supérieurs à ceux versés sous le régime cantonal déterminant (voir cas 1).

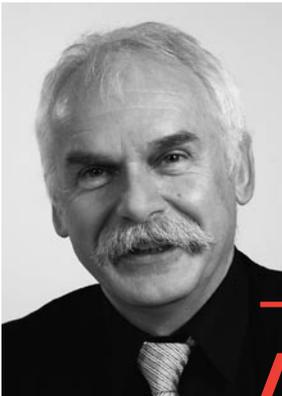
- **Cas 5: l'épouse est agricultrice et exerce cette activité à titre principal; la famille vit sur l'exploitation, l'époux exerce une activité dépendante dans un autre canton et son revenu est supérieur à celui de son épouse.**

- Le premier ayant droit est la personne à laquelle s'applique le régime d'allocations familiales du canton de domicile de l'enfant (art. 7, al. 1, let. d, LAFam). De ce fait, l'épouse est l'ayant droit prioritaire selon le régime de la LFA. L'époux peut, le cas échéant, faire valoir un droit au versement de la différence si, dans le canton où il est salarié, les montants sont supérieurs à ceux fixés dans la LFA.

Jost Herzog, avocat, secteur Questions familiales, domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél: jost.herzog@bsv.admin.ch

Un enfant, une allocation

L'initiative parlementaire Fasel «Un enfant, une allocation» vise à combler la dernière lacune qui subsiste dans la loi fédérale sur les allocations familiales: les enfants des indépendants doivent eux aussi donner droit à des allocations. On ne voit pas pourquoi ils devraient être traités différemment des enfants des salariés. L'initiative a déjà recueilli la majorité des voix au sein des commissions du Conseil national et du Conseil des Etats chargées de l'examen préalable. La commission du National doit maintenant préparer un projet de loi.



Hugo Fasel
Président de Travail.Suisse, conseiller national

Avec la loi sur les allocations familiales, l'harmonisation reste incomplète

Le 26 novembre 2006, 68% des votants ont dit oui à la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam). Ainsi, les conditions matérielles du droit aux allocations familiales sont unifiées à l'échelle suisse pour l'ensemble des salariés et des personnes sans activité lucrative. Cette harmonisation des allocations familiales a été le principal motif du grand nombre de suffrages en faveur de la nouvelle loi, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2009. D'ici là, les cantons devront avoir adapté leurs lois.

Il n'en reste pas moins que les personnes exerçant une activité indépendante ne sont pas prises en compte par la loi. L'assujettissement des indépendants à la loi sur les allocations familiales a bien recueilli une majorité au Conseil national, mais il a été biffé par le Conseil des Etats lors de la procédure d'élimination des divergences.

Les personnes de condition indépendante ne reçoivent donc toujours pas d'allocations familiales ni d'allocation de formation dans de nombreux cantons et, lorsqu'il existe une réglementation correspondante, elles restent exposées à de grandes différences intercantionales. L'égalité de traitement se fait encore attendre.

Personnes de condition indépendante: des chiffres et des faits

Le poids que représentent les allocations familiales au bénéfice des indépendants peut s'évaluer en fonction du nombre et de la situation financière des personnes concernées.

Indépendants en Suisse

Sur les quatre millions de personnes exerçant une activité lucrative en Suisse, quelque 560 000 sont des indépendants (près de 15%). Parmi eux, 160 000 sont employés de leur propre entreprise et ont de ce fait droit à des allocations familiales. Il y a donc en Suisse environ 400 000 actifs qui n'ont pas droit aux allocations familiales lorsqu'ils ont des enfants.

Enfants d'indépendants ne bénéficiant pas d'allocations familiales

Au total, les indépendants ont environ 75 000 enfants, parmi lesquels 10 000 bénéficient déjà d'allocations familiales, soit parce que leurs parents sont employés dans leur propre entreprise, soit parce qu'un des parents exerce une activité salariée. Dans les deux cas, le droit aux allocations familiales existe déjà aujourd'hui. Mais quelque 65 000 enfants sont laissés pour compte avec la LAFam.

Situation financière et sociale des indépendants

La statistique le montre bien: tous les indépendants ne sont pas médecins, avocats ou informaticiens avec un revenu confortable, mais de plus en plus souvent des entreprises individuelles de la construction ou des services (entretien, etc.). La majeure partie des indépendants gagne entre 50 000 et 80 000 francs par an, comme c'est aussi le cas pour les salariés; leur revenu moyen s'élève à 71 900 francs, c'est-à-dire moins que celui des salariés (75 300 francs).

Or, la répartition des revenus est plus inégale chez les indépendants que chez les salariés. Tandis que la moitié des salariés les moins rémunérés réalisent tout de même

35% du revenu global, la moitié correspondante des indépendants n'en obtient que 25%. Autrement dit, la part des personnes moins bien rémunérées est nettement plus grande chez les indépendants que chez les salariés.

Les difficultés financières de beaucoup d'indépendants sont illustrées aussi par ces deux faits: un quart des indépendants ne cotise ni au 2^e ni au 3^e pilier et ne dispose donc guère d'une prévoyance vieillesse suffisante, et près d'un tiers a droit à une réduction cantonale des primes de caisse-maladie (contre 17% seulement des salariés).

Conclusion: environ 400 000 actifs en Suisse, parce qu'ils sont indépendants, ne toucheront aucune allocation familiale s'ils ont des enfants. Dans les faits, 65 000 enfants sont concernés, pour lesquels la nouvelle loi sur les allocations familiales n'apporte aucun droit. C'est d'autant plus dérangeant qu'une grande partie des indépendants ne vit pas dans l'aisance et que les allocations familiales pourraient représenter un complément bienvenu au budget familial.

Réglementations cantonales sur les allocations familiales en faveur des indépendants

Comme on le voit dans le tableau 1, les indépendants ont droit aux allocations familiales dans onze cantons. Ces allocations correspondent à celles que reçoivent les salariés. Dans certains de ces cantons, le droit dépend du revenu. Et dans ceux de Lucerne et de Saint-Gall, on ne peut faire valoir le droit aux allocations qu'après un délai de carence de douze mois.

Allocations familiales cantonales pour les personnes de condition indépendante T1

| Canton | Revenu plafond Montant de base | Revenu plafond Relèvement par enfant |
|--------|-----------------------------------|---|
| LU | 42 000 | 6 000 |
| UR | 45 000 | 4 000 |
| SZ | 51 000 | 4 000 |
| ZG | 34 000 | 2 500 |
| SH | ¹ | – |
| BL | – | – |
| AR | – | – |
| AI | 26 000 ² | – |
| SG | 65 000 | – |
| GR | – | – |
| GE | – | – |

- 1 Pour le droit aux allocations, SH prend en compte les revenus et la fortune.
2 A partir du deuxième enfant, le plafond est fixé à 38 000 francs.

Financement des allocations familiales destinées aux indépendants T2

Cotisations per capita

| | |
|----------------|--|
| LU | Durant la perception, 80 francs par mois. |
| UR, SZ, SH, SG | Durant la perception, demi-cotisation pour un enfant, cotisation entière pour plusieurs enfants. |

Cotisations salariales

| | |
|------------|---|
| BL, GE, ZG | Indépendamment de la perception, avec revenu plafond. |
| GR, AR | Indépendamment de la perception, sans revenu plafond. |
| AI | Durant la perception, sans revenu plafond. |

Pour les indépendants, il existe des différences considérables dans le financement des allocations familiales. Ils les financent, en partie au moins, dans tous les cantons. Mais le régime de financement comme le montant des cotisations varie d'un canton à l'autre.

Les répercussions des différences de financement sont considérables. Ainsi, dans le canton d'Uri, après cotisation de financement, il reste à un indépendant avec deux enfants (dont un donne droit à une allocation familiale et un à une allocation de formation) tout juste 190 francs sur les 380 francs d'allocations. Dans le canton de Schaffhouse, aux mêmes conditions, il lui en resterait 300 (sur 390).

Conclusion: onze cantons versent déjà des allocations familiales aux indépendants. Les grandes différences de financement entraînent cependant, entre les cantons, des écarts importants, qui ne correspondent guère au souhait d'harmonisation exprimé par les votants.

L'initiative parlementaire Fasel: «Un enfant, une allocation»

Après la nette acceptation de la loi sur les allocations familiales par le peuple, le conseiller national Hugo Fasel, président de Travail.Suisse, a déposé une initiative parlementaire ayant pour objectif un enfant, une allocation et visant à réaliser l'harmonisation des allocations familiales souhaitée par les votants.

Texte de l'initiative

L'initiative a la teneur suivante:

Texte déposé:

La loi sur les allocations familiales doit être adaptée de manière que le droit aux allocations pour enfants soit garanti selon le principe «un enfant, une allocation».

Développement:

Le système des allocations pour enfants doit être conçu dans toute la Suisse de manière que le principe «un enfant, une allocation» soit concrétisé. [...]

Selon la loi en vigueur sur les allocations pour enfants, les personnes exerçant une activité indépendante ne reçoivent aucune allocation pour leurs enfants. Pourtant, dans certains cantons, les allocations pour enfants existent aussi pour les indépendants. Cette inégalité de traitement des indépendants selon les cantons doit être supprimée et le droit aux allocations pour enfants doit être harmonisé et uniformisé à l'échelle suisse. La distinction entre les enfants de salariés et les enfants d'indépendants n'a plus lieu d'être. Les enfants sont des enfants; peu importe le statut de leurs parents.

Il est incompréhensible que les salariés qui décident de fonder leur propre entreprise soient pénalisés par leur décision en voyant leurs allocations pour enfants supprimées. [...]

Mise en œuvre

L'objectif de l'initiative parlementaire Fasel peut être atteint par l'assujettissement des indépendants à la LAFam. Trois points essentiels sont liés à cet assujettissement:

- Obligation d'affiliation: les indépendants doivent s'affilier à une caisse d'allocations familiales.
- Droit aux allocations: les indépendants ont droit aux mêmes allocations familiales que les salariés dans le même canton.
- Cotisations: les indépendants cotisent à la caisse d'allocations familiales à laquelle ils sont affiliés.

Pour la mise en œuvre, un projet existe déjà. Dans la première version de la loi sur les allocations familiales élaborée par la CSSS du Conseil national, une égalité de traitement était prévue pour toutes les personnes exerçant une activité lucrative non agricole, c'est-à-dire pour les salariés comme pour les indépendants. Le Conseil national a par deux fois entériné cette solution, et c'est uniquement lors de la procédure finale d'élimination des divergences qu'il a cédé au non du Conseil des Etats. Il est donc possible de reprendre le texte de la CSSS-CN pour la mise en œuvre de l'initiative.

Coût et financement

Sur les 65 000 enfants d'indépendants qui aujourd'hui ne bénéficient pas d'allocations familiales, quelque 13 000 recevraient une allocation de formation d'au moins 250 francs, et 52 000 une allocation pour enfant d'au moins 200 francs. Cela représente un coût de 165 millions de francs. Comme peu de cantons connaissent des allocations familiales ou des allocations de formation supérieures aux nouveaux montants minimaux de 200 et 250 francs respectivement, ce chiffre devrait être relativement exact.

Le financement doit en principe s'effectuer via les caisses d'allocations familiales auxquelles s'affilient les indépendants. Autrement dit, les indépendants cotisent à la caisse d'allocations familiales conformément à leur revenu AVS. Un revenu plafond peut être prévu (p.ex. le salaire assuré AC), comme dans le texte de la CSSS ou dans la nouvelle loi du canton de Bâle-Campagne.

Le risque d'abus oblige à agir

L'assujettissement des indépendants à la nouvelle loi sur les allocations familiales se justifie aussi par des considérations financières. D'une part, tous les indépendants financeront les allocations. Cela donne une masse salariale supplémentaire soumise à cotisation de 9,3 milliards de francs. D'autre part, la réglementation actuelle de la LAFam, sans assujettissement des indépendants, n'exclut pas un certain risque d'abus. Selon cette loi, les salariés à temps partiel ont droit, à juste titre, à une allocation entière. Un indépendant peut donc s'ouvrir, ou ouvrir à sa famille, le droit à une allocation entière en employant sa femme quelques heures par semaine, sans acquitter la cotisation de financement sur un salaire entier. Cette possibilité est exclue si les indépendants sont assujettis.

Étapes suivantes

La CSSS-N a chargé la sous-commission «Politique familiale», le 15 février 2008, d'élaborer un projet de loi. Cet objet devrait donc être soumis au plénum du Conseil national dans le courant de cette année.

Sources

- Indépendants: OFS Actuel, 3 Travail et activité lucrative, Activité indépendante en Suisse, octobre 2006; OFS, Enquête suisse sur la population active (ESPA) 2006; OFAS, Estimation des coûts des allocations familiales selon la réglementation actuelle et selon la nouvelle loi sur les allocations familiales, mai 2006. Tous les chiffres se réfèrent à un revenu net pour une activité lucrative à plein temps.
- Réglementations cantonales: OFAS, Caractéristiques des réglementations cantonales sur les allocations familiales, état au 1^{er} janvier 2006; OFAS, Allocations familiales, types et montants, nouveautés, état au 1^{er} janvier 2007.

Hugo Fasel, lic. en sc. pol., président de Travail.Suisse, conseiller national. Mél: fasel@travailsuisse.ch

Statistique sur les allocations familiales

Rares sont les domaines de la politique sociale où l'on dispose aussi peu d'informations que le domaine de la politique familiale. Cette situation est en voie de changer dans le domaine des allocations familiales. Ce régime, financé par les employeurs, distribue à ce jour une somme estimée à près de 5 milliards de francs par an, soit l'équivalent de l'assurance-chômage. Son organisation cantonale très libre (p.ex. : libération de l'obligation de s'affilier offerte aux employeurs par certains cantons) n'a pas permis à ce jour de réaliser un relevé statistique fiable au niveau national. La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales innove en la matière en prévoyant la mise en place de ce nouvel instrument. Les préparatifs sont engagés. Les premiers résultats au niveau suisse sont attendus pour la deuxième moitié de l'année 2010 (données portant sur l'année 2009).



François Donini
Office fédéral des assurances sociales

Objectif de la statistique

La statistique sur les allocations familiales couvre trois objectifs:

- Fournir des informations structurelles nécessaires à accompagner le processus législatif et à exercer la surveillance. Répondre aux interventions parlementaires portant sur le fonctionnement du système.

- Fournir des données financières nécessaires à la comptabilité nationale et au compte global des assurances sociales.
- Intégrer autant que faire se peut les besoins d'information au niveau cantonal et national tout en tenant compte des possibilités des organes d'application à les générer.

Concept de la statistique

Au printemps 2007, un groupe de travail composé de représentants des cantons et de caisses de compensation cantonales et professionnelles a été mis en place sous la conduite de l'OFAS. Son mandat consistait à définir un catalogue harmonisé de données applicable au niveau national. Les besoins des cantons ont été intégrés par le biais de leurs représentants et en analysant les données statistiques cantonales relevées actuellement. Les travaux ont été conclus début 2008.

Le concept de la future statistique des allocations familiales se présente de la manière suivante:

Univers du relevé

Toutes les caisses de compensation qui seront chargées de l'exécution de la loi sur les allocations familiales seront amenées à répondre à l'enquête.

Informations statistiques relevées

a) Type et niveau des allocations versées

Cette partie relève essentiellement le type et le montant des allocations versées par la caisse pour les trois genres de prestation «allocation pour enfants», «allocations pour jeune en formation», «allocations de naissance et d'adoption».

b) Données structurelles et financières

Nombre d'affiliés, somme des salaires assurés, taux de cotisation, réserves de fluctuation. Une saisie structurée générale des dépenses et des recettes est en outre prévue.

c) Nombre de bénéficiaires et d'enfants, somme des prestations annuelles versées

Ces informations seront disponibles selon le type de régime (salariés, indépendants, non-actifs) et le genre de prestation. Pour les allocations dont la demande a été déposée auprès de la caisse au cours de l'année statis-

tique, il sera possible d'avoir une information sur le lieu de résidence de l'enfant.

Périodicité et mode du relevé

Le relevé aura lieu une fois par année. L'Ordonnance à la loi sur les allocations familiales précise que le relevé auprès des organes d'exécution est de la compétence des cantons, ceci dans le cadre de leur activité normale de surveillance. L'OFAS relèvera dans un deuxième temps ces données auprès des cantons.

Quelles nouvelles questions trouveront une réponse ?

L'appareil statistique prévu pourra répondre à de nombreuses questions pendantes, certaines d'entre-elles faisant l'objet d'interventions parlementaires. Par exemple:

- Echelonnement des taux de cotisation entre les caisses.
- Structure du financement des caisses (par exemple cotisations/dissolution des réserves/contributions d'un éventuel fonds cantonal de compensation).
- Montant des coûts administratifs et des réserves de fluctuation.
- Type et part des allocations familiales versées en fonction du droit national et cantonal.
- Nombre de bénéficiaires – et nombre de leurs enfants – des différents régimes, par caisse et par canton.
- Montant total précis versé au titre des allocations familiales.

Ce relevé institutionnel sera limité quant à l'estimation du nombre total des enfants touchant des allocations au plan national: les doubles-comptages à ce niveau (cas de paiement d'allocations différentielles pour des parents actifs dans deux cantons connaissant des niveaux d'allocations différents) ne peuvent pas être évités. Seule la perspective d'un registre central des allocations familiales serait ici en mesure d'offrir une solution.

Prochaines étapes

Les cantons ont été informés officiellement en mars 2008 des variables qui feront l'objet du relevé national. Les prochaines étapes consisteront:

- pour les cantons, à informer les organes d'application de manière à ce que ces derniers soient en mesure de générer les informations statistiques pour l'année comptable 2009;
- pour l'OFAS et les cantons, à mettre en place l'infrastructure et l'organisation du relevé qui devront être opérationnels en 2010.

François Donini, licencié en sciences sociales et économiques, responsable du secteur Statistiques, division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél: francois.donini@bsv.admin.ch

Mise en œuvre de la loi sur les allocations familiales: le point de vue des caisses cantonales de compensation

Toutes les caisses cantonales de compensation, à l'exception pour le moment du Valais, gèrent une caisse d'allocations familiales et sont confrontées quotidiennement à des questions d'application. Elles accueillent de ce fait favorablement l'harmonisation des conditions d'octroi des allocations familiales instaurée par la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales dès janvier 2009. Elles jugent cependant indispensable la création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales, afin d'éviter tout risque de cumul des prestations.



Marie-Pierre Cardinaux
Conférence des caisses cantonales
de compensation

La loi sur les allocations familiales (LAFam) acceptée par le peuple le 26 novembre 2006 met de l'ordre dans ce qui était communément appelé la «jungle» des régimes d'allocations familiales. La LAFam harmonise les conditions d'octroi des allocations et fixe à l'échelle nationale des montants minimaux. Dès le 1^{er} janvier 2009, tous les salariés auront ainsi droit à une allocation mensuelle d'au moins 200 francs par enfant de moins de 16 ans et de 250 francs pour chaque jeune de 16 à 25 ans en formation. Grâce à cette nouvelle réglementation, les parents exerçant une activité lucrative salariée recevront, dans la plupart des cantons, des allocations – légèrement – plus élevées que maintenant. Les parents sans activité lucrative auront eux aussi droit à ces prestations, s'ils ont un revenu imposable d'au maximum 3315 francs par mois. Les indépendants ne sont, en revanche, pas concernés par ces mesures. Ils ont droit à des allocations familiales uniquement dans les cantons qui ont instauré un régime spécial en leur faveur.

La nouvelle loi n'a pas seulement pour objectif d'améliorer la situation économique des familles avec enfant ou jeune en formation. Elle vise également la simplification et une plus grande transparence du système des allocations familiales. Les mesures suivantes vont certainement faciliter la tâche des organes d'application:

- Harmonisation des conditions du droit aux allocations: toutes les modalités (naissance et extinction du droit aux allocations, limites d'âge, notion de formation, durée du droit aux allocations, etc.) sont désormais fixées au niveau fédéral et sont identiques partout en Suisse.
- Réglementation claire de l'ordre de priorité à appliquer, lorsque les deux parents peuvent faire valoir un droit à l'allocation pour le même enfant ou qu'une personne a plusieurs employeurs.
- Des règles uniformes pour la mise en place et le financement des allocations pour les non-actifs.

Registre central nécessaire

La nouvelle réglementation présente toutefois, du point de vue des caisses cantonales de compensation, une lacune importante sur le plan de l'application. Elle ne prévoit pas de registre centralisé des enfants et des bénéficiaires des allocations. Sans cet outil, les caisses de compensation pour allocations familiales (ci-après CAF, à savoir les organes d'exécution de la loi) n'ont pas de moyen efficace et efficient de s'assurer qu'une seule allocation est versée pour un même enfant. Le risque de cumul des prestations existe déjà dans le droit actuel, par exemple lorsque l'un des parents travaille pour plusieurs employeurs. Mais il va prendre de l'ampleur avec les nouvelles règles concernant les personnes travaillant à temps partiel. Il n'y aura plus d'allocations partielles dès 2009. Les salariés auront droit au montant intégral de l'allocation, quel que soit leur taux d'activité, pour autant que leur salaire annuel soumis à cotisation dépasse 6630 francs. Le seuil de revenu est fixé très bas. Il arrivera donc beaucoup plus fréquemment qu'aujourd'hui que les deux parents puissent prétendre à une allocation entière. La nouvelle loi augmente considérablement le risque qu'une même allocation soit payée à double, par tromperie ou tout simplement par méconnaissance ou ignorance des règles. Sensible aux arguments des caisses de compensation, le Conseil fédéral a reconnu en octobre 2007 la nécessité de créer un registre central. Il est maintenant impératif que les autorités

fédérales s'attellent dans les meilleurs délais à la création et à la mise en place de ce registre.

L'existence d'un registre présenterait aussi des avantages pour les employeurs qui, à l'avenir également, joueront un rôle actif dans la mise en application du système des allocations familiales. Un tel registre permettrait d'éviter chaque année des dizaines de milliers de demandes de renseignement ou de confirmation qui sinon devront être traitées par les entreprises.

Points à régler par les cantons

La loi sur les allocations familiales a la particularité d'être une loi-cadre. La Confédération ne règle pas toutes les questions mais laisse une certaine autonomie législative aux cantons. Ils sont notamment libres de fixer des montants d'allocations pour enfants et pour jeunes en formation plus élevés que les minima fixés par la LAFam et d'édicter des réglementations plus favorables pour les personnes sans activité lucrative. Ils peuvent aussi prévoir des allocations de naissance et d'adoption ou créer un régime d'allocations pour les indépendants. Le financement, l'organisation et la surveillance des CAF relèvent également de la compétence des cantons.

Les cantons sont en train d'adapter leur législation. Nombre de gouvernements cantonaux viennent de mettre leur projet en consultation, de sorte qu'il est trop tôt pour savoir avec précision lesquels d'entre eux se monteront plus généreux avec les familles et donneront davantage que les montants minimaux fixés par la LAFam. On ne connaît pas non plus dans le détail leurs intentions en matière d'organisation, de surveillance et de financement. Il est sûr, en revanche, que la nouvelle loi fédérale, en obligeant tous les employeurs à s'affilier à une CAF, va renforcer la péréquation des charges. Les dérogations cantonales actuellement admises ne seront plus autorisées, non plus que les caisses dites d'entreprise. De surcroît, le législateur fédéral a explicitement accordé aux cantons la possibilité d'instaurer une compensation des charges entre les CAF. En l'état actuel de nos informations, la plupart des cantons réfléchissent à cette idée et examinent la possibilité d'introduire un système de compensation au plan cantonal. Un tel dispositif est déjà en vigueur dans six cantons, l'objectif

étant d'éviter une trop grande disparité des charges assumées par les employeurs actifs sur le territoire du canton. On sait par expérience que le taux de cotisation est généralement plus élevé dans les branches et entreprises dans lesquelles les salariés ont beaucoup d'enfants et où la masse salariale est relativement basse. A l'inverse, les entreprises dont la masse salariale est élevée et qui versent peu d'allocations familiales ont en principe les taux de cotisation les plus faibles. Dans les cantons qui l'ont déjà introduite, la compensation des charges entre CAF a permis de réduire l'écart des charges entre les employeurs qui ont une «bonne» structure de risques et ceux qui en ont une «mauvaise», pour une prestation sociale uniforme. Les cantons visent ainsi à limiter les distorsions de la concurrence pouvant découler d'une gestion décentralisée. Dans la mesure où il est déjà possible d'en juger, toutes les dispositions cantonales en matière de compensation, qui sont en cours d'élaboration, respectent toutefois l'autonomie financière des CAF.

Quand le détail des législations cantonales sera connu, les caisses cantonales de compensation pour allocations familiales procéderont à toutes les adaptations, et elles sont nombreuses, nécessaires à la mise en œuvre sans faille de la nouvelle loi au 1^{er} janvier 2009. Pour cette raison, il serait appréciable pour les organes d'application, mais aussi pour l'organisation interne des employeurs et la bonne information des employés, que les réglementations cantonales soient adoptées aussi rapidement que possible.

Les employeurs et les CAF doivent s'attendre à un surcroît de charges initial lors de la mise en œuvre de la LAFam au 1^{er} janvier 2009. A plus long terme, la nouvelle loi et les dispositions cantonales d'exécution vont avoir toutefois des effets positifs, non seulement sur la politique familiale mais aussi et surtout – si le registre des enfants et des bénéficiaires d'allocations est mis en place comme espéré – pour les employeurs en diminuant l'ampleur des charges administratives.

Marie-Pierre Cardinaux, licenciée en sciences politiques, responsable du bureau, Conférence des caisses cantonales de compensation.

Mél : marie-pierre.cardinaux@ahvch.ch

LAfam: l'avis des caisses de compensation professionnelles

Le rayon d'action des caisses de compensation professionnelles s'étend en général à toute la Suisse. L'harmonisation des 26 réglementations cantonales sur les allocations familiales résultant de la nouvelle loi fédérale qui impose certains standards minimaux devrait donc plaire à ces caisses, par nature trans-cantonales. Pour savoir si l'exécution sera effectivement facilitée, il faut cependant attendre les dispositions des lois cantonales d'application.



Stefan Abrecht

Association suisse des caisses de compensation professionnelles

Le système actuel des allocations pour enfants est soumis à des règles fixées par les seuls cantons (la législation spéciale concernant l'agriculture constituant une exception). Sa mise en œuvre relève d'une part des caisses de compensation professionnelles, actives le plus souvent dans toute la Suisse, et, d'autre part, des 26 caisses cantonales, qui se chargent des firmes locales non affiliées à une caisse professionnelle. Les caisses professionnelles ont été créées pour aider leurs membres en leur facilitant les tâches d'exécution des assurances sociales. C'est pourquoi elles font office de *guichet unique* leur proposant tous les services liés à ces assurances (AVS/AI/APG/AC/LPP et allocations familiales). A cette offre s'ajoutent souvent des services nécessités par les dispositions des conventions collectives de la branche, concernant par exemple la formation professionnelle. Faire office de guichet unique, c'est aussi, pour les caisses professionnelles, permettre aux sociétés affiliées actives dans tout le pays de se soumettre, en matière d'allocations familiales, à 26 réglementations cantonales

différentes en frappant à *une seule porte*, celle de leur caisse professionnelle.

Un effet d'harmonisation limité

Les caisses privées, étant des organisations patronales d'entraide, ont toujours cherché à répondre précisément aux besoins de leurs affiliés. Tous les cantons ont instauré, les uns après les autres, leur propre loi sur les allocations familiales, le dernier en 1965. Depuis cette date, la marge de manœuvre dont les caisses professionnelles disposent dans ce domaine pour satisfaire leurs clients varie donc beaucoup selon les cantons. Croire que la nouvelle loi entrant en vigueur le 1^{er} janvier 2009 permettra d'harmoniser grandement les dispositions et, du même coup, de simplifier les tâches, c'est s'exposer à des désillusions.

On peut se réjouir de ce que les notions clés du système sont maintenant définies de la même manière partout et qu'il existe des règles de coordination valables où que ce soit. Les conditions à remplir pour bénéficier d'allocations de formation, par exemple, ont été harmonisées. Auront droit à ces allocations tous les jeunes qui suivent une formation reconnue selon la législation AVS et qui perçoivent, le cas échéant, un revenu mensuel dont le montant ne dépasse pas celui de la rente de vieillesse AVS maximale. Grâce à cette norme de coordination attendue depuis longtemps, c'en sera fini du désordre actuel. Il est aussi heureux que des entreprises actives dans toute la Suisse puissent gérer les allocations dans tout le pays en ayant affaire à une seule caisse de compensation professionnelle AVS. Aujourd'hui, de nombreuses caisses ne peuvent pas opérer dans certains cantons parce que des réglementations restrictives les en empêchent; l'entreprise est donc contrainte de travailler avec des caisses différentes, en fonction des cantons. Les nouvelles dispositions fédérales obligent les cantons à autoriser toutes les caisses de compensation familiales gérées par des caisses AVS.

Ces quelques progrès mis à part, l'effet d'harmonisation de la loi fédérale sur les allocations familiales sera cependant très limité:

- Les cantons fixent les montants des allocations pour enfant et des allocations de formation; ces montants peuvent être plus élevés que les seuils de la loi fédérale (200 et 250 francs).
- Ils ont toute latitude d'introduire des allocations de naissance ou d'adoption (ou de ne pas le faire).

- Ils règlent l'organisation et le financement, et ils surveillent les caisses familiales actives dans le canton.
- Ils peuvent introduire, au niveau local, une compensation des charges entre les caisses.

Une autonomie entravée au niveau du financement

Quel sera l'effet d'harmonisation de la loi fédérale? Pour répondre à la question, il faudra attendre les lois cantonales d'application, qui joueront un rôle déterminant. Reste que, contrairement aux intentions du législateur fédéral, les projets mis en consultation vont malheureusement dans le sens d'une cantonalisation des allocations familiales plutôt que dans celui d'une harmonisation, car les compétences cantonales restantes – spécialement en matière de financement et d'organisation – sont exploitées bien plus largement que jusqu'ici. Les caisses de compensation professionnelles actives au niveau suisse sont perdantes, notamment en matière d'autonomie financière:

- Une majorité de cantons prévoit d'introduire une compensation cantonale des charges. Les communautés de risque à l'échelle du pays constituées par les caisses professionnelles se trouvent ainsi inutilement cantonalisées et atomisées.
- Il est à craindre que les caisses professionnelles actives dans tout le pays soient contraintes de tenir jusqu'à 26 comptabilités de caisse et d'établir autant de bilans. L'opération affectera aussi les entreprises affiliées actives dans plusieurs cantons, car elles devront faire figurer dans leurs comptes les sommes des salaires par canton. Et tout cela uniquement pour permettre une compensation des charges cantonales: c'est un vrai pas en arrière.
- En plus des réserves de fluctuation imposées par la loi fédérale (entre 20 et 100% des dépenses annuelles), certaines lois d'application prévoient de créer des fonds cantonaux de compensation des charges auxquels les caisses actives localement devraient transférer une part substantielle de leur fortune. De tels fonds constituent des doublons superflus et dépourvus de sens, puisque les caisses sont déjà tenues par la loi fédérale de constituer des réserves de fluctuation.

La cantonalisation des modalités financières de l'exécution, telle qu'elle se dessine, génère des coûts (redistribution des avoirs) sans procurer aucun avantage: les transferts cantonaux au titre de la compensation ne serviront pas à verser une seule allocation supplémentaire; la charge liée à la répartition et au contrôle ne fera que renchérir les allocations à verser.

Les systèmes cantonaux de compensation des charges sont aussi problématiques parce qu'alors les caisses

n'ont plus intérêt à être attentives aux coûts lorsqu'elles effectuent leurs versements. Aujourd'hui, il est bénéfique pour chaque caisse de vérifier de très près que les versements se justifient. C'est ainsi que les primes restent basses et la caisse concurrentielle. Une compensation cantonale des charges rend ce mécanisme inopérant: la caisse qui ne fait pas assez de contrôles ou qui se montre inconsidérément généreuse dans l'octroi des prestations n'est pas pénalisée face à la concurrence, car ses primes ne sont pas plus élevées. Pour garantir le respect de la loi dans l'application, les cantons ayant une compensation des charges devront ou devraient mettre en place un coûteux mécanisme de contrôle.

Ces prochains mois, les caisses patronales et les associations qui les ont fondées conjugueront leurs efforts pour s'opposer à une cantonalisation des composantes organisationnelles et financières des allocations familiales dans les différentes procédures législatives cantonales.

Les vertus d'un registre central

Un succès remporté par les caisses dans un autre domaine de l'exécution de la nouvelle loi fédérale montre qu'il vaut la peine de s'impliquer sur le plan politique: l'acceptation par le Conseil national, le 21 décembre 2007, d'une motion déposée le 3 octobre de la même année par l'ancien conseiller national Andreas Zeller et des responsables des caisses patronales pour empêcher le cumul des allocations familiales. Le Conseil des Etats avait déjà approuvé une motion analogue déposée par M. Schiesser. La base juridique permettant de créer un registre centralisé des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales est ainsi donnée. Sans registre, il n'était pas possible jusqu'ici de savoir si des allocations familiales étaient versées deux fois ou même davantage. L'introduction de la nouvelle loi sur les allocations familiales augmenterait fortement les risques de cumul, parce qu'en vertu du principe «un enfant, une allocation», des allocations pleines seront versées même dans les cas où la personne travaille à temps partiel et touche un revenu très bas. La création d'un registre centralisé permettra de remédier in extremis à une faiblesse de cette loi. Espérons qu'il sera également possible d'agir sur le front de la compensation des charges dans les lois d'application cantonales, pour que le bilan final de la loi fédérale sur les allocations familiales soit meilleur qu'il ne paraît l'être à l'heure actuelle.

Stefan Abrecht, lic. iur., président de l'Association suisse des caisses de compensation professionnelles (ACCP), directeur des caisses AVS Chimie, Employeurs Bâle et Chambre économique de Bâle-Ville.

Mél: stefan.abrecht@ak40.ch

Adapter la loi vaudoise sur les allocations familiales à la LAFam

Le canton de Vaud adapte sa législation à la nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales et au principe de sa Constitution «un enfant, une allocation».



Anouk Friedmann
Etat de Vaud

La Constitution du canton de Vaud du 14 avril 2003 donne mandat à l'Etat de fixer les prestations minimales en matière d'allocations familiales et de veiller à ce que chaque famille puisse en bénéficier (art. 63, al. 1). Elle contraint l'Etat à instaurer un nouveau régime d'allocations afin de permettre aux employés, aux indépendants ou aux personnes sans activité lucrative de bénéficier des allocations familiales. Le cercle des ayants droit doit donc être élargi aux parents de condition indépendante ou sans activité lucrative et des allocations entières doivent être versées aux personnes travaillant à temps partiel.

La nouvelle loi fédérale sur les allocations familiales (LAFam), qui entrera en vigueur au 1^{er} janvier 2009, introduit un régime fédéral qui garantit des allocations mensuelles minimales de 200 francs par enfant et de 250 francs par jeune en formation professionnelle aux parents salariés exerçant une activité lucrative non agricole et aux personnes sans activité lucrative sous conditions de revenu. La législation fédérale fixe les conditions matérielles du droit aux allocations. Les cantons peuvent décider de montants d'allocations plus élevés et prévoir des allocations de naissance et d'adoption. Ils peuvent également étendre le cercle des ayants droit aux allocations pour personnes sans activité lucrative.

L'organisation et le financement des allocations restent de compétence cantonale. Les cantons doivent adapter leur législation d'ici à l'entrée en vigueur de la LAFam.

Une révision en deux étapes

Le Conseil d'Etat a décidé de procéder à une révision de la loi cantonale sur les allocations familiales du 30 novembre 1954 (LAlloc) en deux étapes.

La première étape a été décidée par le Grand Conseil en septembre 2007 et est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2008. Désormais, l'allocation pour enfant est fixée à 200 francs (contre 180 francs auparavant) et des allocations familiales entières sont versées au lieu d'allocations partielles en fonction du taux d'activité. Le montant minimal de l'allocation de formation professionnelle avait lui déjà été augmenté de 205 à 250 francs au 1^{er} janvier 2007. Ainsi, le canton se calque dès le 1^{er} janvier 2008 sur les montants minimaux prévus par la nouvelle loi fédérale.

Dès le 1^{er} janvier 2008 également, toutes les personnes salariées qui disposent d'un revenu annuel correspondant au minimum à la moitié du montant annuel de la rente de vieillesse minimale de l'AVS (c'est-à-dire 6630 francs par année ou 553 francs par mois en 2008) – et seront donc considérées comme salariées au titre de la LAFam en 2009 (art. 13, al. 3, LAFam) – peuvent bénéficier de façon anticipée d'allocations entières à la place d'allocations partielles en fonction du temps de travail. Seules les personnes qui ne réalisent pas ce critère de revenu minimal continuent en 2008 à recevoir des allocations partielles au prorata de leur taux d'activité.

La seconde étape porte sur une révision totale de la LAlloc qui devra permettre, d'une part, d'achever l'adaptation législative à la LAFam et, d'autre part, de remplir le mandat constitutionnel. Afin de respecter les délais de mise en œuvre de la nouvelle constitution et la date d'entrée en vigueur de la LAFam, l'entrée en vigueur de la révision est prévue au 1^{er} janvier 2009.

L'avant-projet de loi mis en consultation

Le 5 décembre 2007, le Conseil d'Etat a autorisé le Département de la santé et de l'action sociale (DSAS) à lancer une consultation sur un avant-projet de loi

d'application de la LAFam et sur des prestations cantonales en faveur de la famille. L'avant-projet de loi mis en consultation a été élaboré avec l'appui d'un comité de pilotage représentant tous les milieux concernés. La consultation s'est déroulée jusqu'au 22 janvier 2008.

Les options principales

La nécessité d'adapter la réglementation cantonale à la LAFam a décidé le Département à présenter une révision totale de la loi cantonale sur les allocations familiales et à en revoir la systématique actuelle. L'option a été prise de maintenir dans une seule loi les diverses prestations financières offertes aux familles visant à compenser en partie la charge financière représentée par un ou plusieurs enfants. Ainsi, celle-ci distingue les prestations fournies en application du droit fédéral, c'est-à-dire les allocations familiales pour personnes exerçant une activité lucrative salariée et les allocations familiales pour personnes sans activité lucrative, et celles de compétence strictement cantonale, c'est-à-dire les allocations pour personnes exerçant une activité indépendante et les autres prestations figurant déjà dans la loi cantonale (allocation cantonale de maternité, allocations en faveur des familles s'occupant d'un mineur handicapé à domicile, aides du Fonds cantonal pour la famille).

Les conditions matérielles du droit aux allocations sont définies par la LAFam et lorsque nécessaire les modalités sont réglées dans l'ordonnance d'application de la loi (OAFam). L'avant-projet renvoie donc à la législation fédérale et la complète lorsque le canton offre des prestations plus favorables ou lorsque des dispositions du droit fédéral sont laissées à l'application des cantons, notamment en matière d'organisation et de financement.

Montants d'allocations

Afin de ne pas réduire les prestations octroyées aux familles dans le canton, l'avant-projet de loi propose de maintenir les montants minimaux d'allocation appliqués en 2008 et de se calquer sur les règles d'indexation du dispositif fédéral. L'avant-projet propose notamment de conserver le montant d'allocation majoré de 170 francs dès le 3^e enfant, de maintenir le montant d'allocation de 250 francs pour les jeunes invalides et de verser une allocation d'un montant de 250 francs au jeune dès le début de sa formation, même s'il n'a pas encore atteint l'âge de 16 ans. L'avant-projet maintient également l'allocation de naissance ou d'accueil d'un enfant en vue d'adoption de 1500 francs.

Nouveau régime pour personnes non actives

La LAFam définit comme personnes sans activité lucrative les personnes obligatoirement assurées dans l'AVS en tant que personnes sans activité lucrative, pourvu que leur revenu imposable soit égal ou inférieur à une fois et demie au montant d'une rente de vieillesse complète maximale de l'AVS (en 2008: 39 780 francs par an) et qu'aucune prestation complémentaire de l'AVS/AI ne soit perçue. L'OAFam précise que les personnes au bénéfice d'une rente AVS, à l'exception d'une rente anticipée, sont exclues de ce régime. La LAFam définit une norme minimale pour l'octroi des allocations destinées aux personnes sans activité lucrative et laisse la liberté aux cantons de prévoir des dispositions plus généreuses. Ils peuvent notamment étendre le champ des bénéficiaires et relever ou supprimer la limite de revenu.

La Constitution vaudoise impose au législateur le respect du principe «un enfant, une allocation». Elle lui laisse cependant aussi une importante marge de manœuvre pour fixer les conditions d'application de la législation. En l'état, l'interprétation de la règle constitutionnelle vaudoise permettrait d'appliquer une limitation du droit aux allocations en fonction du revenu. Toutefois, une disposition qui aurait pour effet d'exclure un nombre important de familles pourrait être déclarée inconstitutionnelle; à l'inverse, une limite de revenu qui exclurait un certain nombre de cas exceptionnels ne devrait pas constituer une violation du mandat constitutionnel.

L'avant-projet de loi présente donc quatre variantes: l'une se calquant sur les limites de revenu fixées par la LAFam, deux variantes proposant des limites plus élevées et une quatrième variante proposant de supprimer la limite de revenu.

Afin de tenir compte au mieux du mandat constitutionnel vaudois et combler certaines lacunes du droit fédéral, l'avant-projet de loi précise les catégories de personnes qui pourront également être considérées comme non actives, à la condition que leur revenu ne dépasse pas la limite prévue et qu'elles ne perçoivent pas de PC à l'AVS/AI. Il s'agit des:

- personnes qui exercent une activité lucrative, mais réalisent un salaire annuel inférieur à la moitié du montant annuel de la rente vieillesse complète minimale de l'AVS (CHF 6630) et qui n'auraient donc pas droit aux allocations familiales en tant que personne salariée, au regard de l'art. 13, al. 3, LAFam;
- personnes de moins de 20 ans qui n'exercent pas d'activité lucrative et ne sont pas encore obligées de cotiser à l'AVS;
- personnes bénéficiaires d'une rente de vieillesse de l'AVS.

Le Conseil d'Etat prévoit d'attribuer la gestion du régime pour personnes sans activité lucrative à la Caisse cantonale d'allocations familiales.

Conformément à la LAFam (art. 20), il est prévu que les cantons et les communes assurent le financement de ce nouveau régime.

Nouveau régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante

La LAFam ne contient aucune disposition concernant les personnes indépendantes. Les cantons peuvent maintenir ou créer des régimes cantonaux spécifiques pour ces personnes et sont libres d'en régler les prestations, les conditions du droit aux allocations, l'organisation et le financement.

Le mandat constitutionnel vaudois impose l'extension du dispositif en vigueur aux parents exerçant une activité lucrative indépendante. L'avant-projet de loi propose la création d'un régime pour personnes exerçant une activité lucrative indépendante subsidiaire au régime pour personnes exerçant une activité salariée au titre de la LAFam et au régime fédéral sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).

Les personnes domiciliées dans le canton de Vaud exerçant une activité lucrative indépendante et assurées dans l'AVS à ce titre seront assujetties à la loi. Elles pourront prétendre aux allocations familiales au titre d'indépendant si aucune personne exerçant une activité lucrative ne peut faire valoir de droit aux allocations pour le même enfant au titre de la LFA, de la LAFam ou de l'assurance-chômage.

Le nouveau régime sera géré par les caisses d'allocations familiales admises dans le canton de Vaud au sens

de l'art. 14, LAFam. Il est prévu de financer le régime par les cotisations des personnes de condition indépendante, calculées en pour-cent du revenu soumis à cotisation dans l'AVS. Par analogie avec l'AVS, il est prévu d'encaisser une cotisation minimale. Le projet prévoit aussi d'introduire un plafond pour le revenu soumis à cotisation. Un taux de cotisation unique pour le canton serait fixé par le Conseil d'Etat. L'avant-projet prévoit la création d'un fonds de compensation réservé aux personnes de condition indépendante. Toutes les caisses d'allocations familiales participeraient à la compensation totale des charges.

Résultats de la consultation et suite du projet

L'avant-projet de loi n'a pas suscité d'oppositions majeures sur les points présentés ci-dessus, même si des réserves ont été enregistrées au sujet du projet de régime pour personnes indépendantes et quelques critiques ont porté sur le maintien de spécificités cantonales. Relevons des avis divergents au regard des variantes proposées pour le régime des non-actifs.

La consultation achevée, il s'agit pour le Conseil d'Etat d'adopter un nouveau projet de loi et de le soumettre au Grand Conseil au cours du mois d'avril 2008. L'entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2009.

Anouk Friedmann Wanshe, coordinatrice de politique familiale,
Département de la santé et de l'action sociale, Etat de Vaud.
Mél: anouk.friedmann@vd.ch

LAFam: le point de vue des employeurs

Le 1^{er} janvier 2009 entrera en vigueur la loi fédérale sur les allocations familiales. Comme chacun le sait, les milieux économiques ne voulaient pas de cette loi, qui constituait à leurs yeux un 27^e régime d'allocations pour enfants s'ajoutant aux 26 régimes cantonaux. Ils ne furent hélas pas suivis lors du scrutin référendaire. La nouvelle loi alourdira la charge financière pesant sur les employeurs, et sa mise en œuvre, qui risque de créer des confusions, restreindra aussi leur marge de manœuvre.



Roland A. Müller
Union patronale suisse

Le relèvement des allocations pour enfants augmente les charges sociales

La loi sur les allocations familiales (LAFam) accorde aux salariés (art. 5) ainsi qu'aux personnes sans activité lucrative ayant de bas revenus (art. 19) de tous les cantons une allocation pour enfant de 200 francs au moins pour chaque enfant âgé de moins de 16 ans et une allocation de formation de 250 francs au moins pour les jeunes de 16 à 24 ans. Même les personnes qui travaillent à temps partiel bénéficieront elles aussi des allocations entières. Cette réglementation accroît les charges sociales des employeurs. Selon une estimation, les coûts supplémentaires s'élèvent, pour l'économie, à environ 700 millions de francs et, pour les cantons, à environ 200 millions. La charge est d'autant plus malvenue que les pro-

blèmes financiers de l'AVS, de l'AI, de l'AC, etc. ne sont pas résolus et qu'il faudra aussi prévoir des dépenses supplémentaires dans ces assurances.

Obligation de s'affilier à une caisse familiale

Dans certains cantons, on pouvait demander jusqu'ici de ne pas être soumis à la loi cantonale sur les allocations familiales si on était actif dans une branche dotée d'une convention collective de travail (CCT) imposant des règles comparables en matière d'allocations familiales. Les employeurs tenus de respecter une CCT pouvaient être dispensés de s'affilier à une caisse de compensation familiale et, du même coup, n'avaient pas à verser des cotisations à ce type de caisse. Par contre, ils versaient directement des allocations pour enfant à hauteur des montants prescrits par la loi au moins. Comme les cotisations aux caisses familiales étaient souvent plus élevées que les versements directs, un certain nombre d'employeurs devront assumer des charges supplémentaires déplaisantes puisqu'il ne sera plus possible, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation, d'être libéré de l'obligation de s'affilier à une caisse familiale. De plus, la suppression de l'ancienne marge de manœuvre réduira inutilement la portée des CCT et, du même coup, du partenariat social.

Juxtaposition de lois

Du fait du nouveau système, différentes lois entre lesquelles existent des liens complexes se retrouvent juxtaposées, ce qui nuit à l'intelligibilité et à la transparence du système. Des règles détaillées ont aussi dû être prévues sur les concours de droits (art. 7). Le régime des allocations familiales était déjà compliqué; l'introduction d'une 27^e composante ne le simplifie pas, bien au contraire.

Pas de contrôle des cumuls illégaux

En Suisse, plus des deux tiers des femmes exercent une activité lucrative, souvent à temps partiel. La LAFam prévoit que les personnes qui travaillent à temps très réduit ont elles aussi droit à des allocations entières (art. 13). Ainsi, dans de très nombreux cas, tant le père que la mère peuvent recevoir des allocations entières.

Le nouveau dispositif n'est pas sans risque: des allocations peuvent être réclamées deux fois pour le même enfant (même si l'art. 6 interdit le cumul), parce qu'aucune disposition légale ou réglementaire ne prévoit un mécanisme de contrôle systématique et efficace pour empêcher les cumuls.

Etant donné la situation, il est urgent de créer une base légale explicite en vue de la création d'un registre centralisé des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales. L'Office fédéral des assurances sociales a jugé que l'art. 27 LAFam ne permet pas de réaliser cet objectif. Mais un tel registre n'en doit pas moins être ouvert au plus vite, car seul un instrument de ce type peut permettre aux organes d'exécution de lutter efficacement contre les éventuels abus (qui résultent souvent d'une simple ignorance).

Conclusion

Les employeurs ne se réjouissent pas du tout de l'introduction de la loi sur les allocations familiales. D'abord, les coûts supplémentaires résultant de la nouvelle donne

grèvent une fois de plus le facteur travail, alors que nous avons déjà les coûts du travail (à l'heure) les plus élevés d'Europe, comme vient de le confirmer une nouvelle fois une étude de l'Office fédéral de la statistique. Ensuite, le législateur s'oppose inutilement à une pluralité des systèmes qui a fait ses preuves et a renforcé le partenariat social (exemption de l'obligation de s'affilier à une caisse familiale lorsqu'existe une CCT). Enfin, l'absence d'un outil de contrôle, sous forme de registre des enfants et des bénéficiaires d'allocations, accroît le risque de cumul des prestations – sur ce point, il faudra agir sans tarder.

Roland A. Müller, Prof. Dr. iur., membre de la direction, responsable du domaine Politique sociale et assurances sociales, Union patronale suisse. Mél: mueller@arbeitgeber.ch

LAfam: l'avis des salariés

Après de longs débats et un vote référendaire, une réglementation nationale prendra le pas sur 26 dispositifs cantonaux différents, ce qui constitue une avancée importante en matière de politique sociale. La loi sur les allocations familiales (LAfam) apporte des améliorations sous forme de montants minimaux, qui doivent être adaptés au renchérissement, et d'allocations entières pour les personnes travaillant à temps partiel. C'est pourquoi les syndicats, avec d'autres milieux, ont demandé qu'elle soit appliquée sans tarder. S'il avait décidé que la loi entrerait en vigueur plus rapidement, avant le 1^{er} janvier 2009, le Conseil fédéral aurait pu émettre un signal fort, ce qu'il n'a pas fait. Certains cantons se sont engagés davantage, en décidant de relever dès 2008 leurs allocations aux niveaux prévus par la loi.



Christina Werder
Union syndicale suisse

Depuis 1945, un article constitutionnel stipule que la Confédération peut légiférer sur les allocations familiales. Durant des décennies, des interventions parlementaires ont été déposées et des rapports d'experts rédigés afin qu'une réglementation fédérale soit élaborée. La LAfam elle-même a été combattue, un référendum ayant été déposé par l'Union suisse des arts et métiers, avant d'être acceptée en novembre 2006 par pas moins de 68% des votants lors d'un scrutin où le taux de participation s'est élevé à 45%. Une lacune subsiste toutefois: les indépendants ne sont pas couverts. Le Parle-

ment a reçu récemment le mandat de combler cette lacune.

Les principaux points pour les salariés

La LAfam prévoit deux types de prestations: des allocations pour enfants, de la naissance à l'âge de 16 ans, et des allocations de formation professionnelle, pour les jeunes âgés de 16 à 24 ans. Aujourd'hui encore, certains cantons n'octroient pas d'allocations de formation. Ils versent pour les jeunes en formation âgés de moins de 25 ans des allocations pour enfants, dont le montant est inférieur au seuil fixé dans la LAfam pour les allocations de formation professionnelle. Les montants mensuels minimaux prévus dans la loi sont de 200 francs par enfant pour les allocations pour enfants, et de 250 francs par jeune pour les allocations de formation. En 2006, année du vote, le montant des allocations versées pour les enfants se situait souvent entre 160 et 190 francs, soit nettement en-dessous du seuil fixé par la loi. A partir du 1^{er} janvier 2009, un grand nombre de salariés recevront des allocations familiales d'un montant plus élevé, d'une part parce que la loi prévoit deux types de prestations et, d'autre part, parce que des seuils ont été fixés, seuils dont le niveau est parfois plus élevé que celui des allocations actuelles. Ces minima restent toutefois modestes par rapport aux coûts occasionnés par les enfants. La disposition prévoyant une adaptation des allocations au renchérissement, qui a pu être introduite dans la loi, joue donc un rôle essentiel. Il faut rappeler aussi que la LAfam n'empêche pas les cantons ou les partenaires sociaux de prévoir des montants plus élevés dans leurs lois ou dans leurs conventions collectives.

Les personnes qui travaillent à temps partiel recevront des allocations entières, quel que soit leur taux d'occupation. Grâce à cette disposition, les travailleurs à temps partiel ne seront plus discriminés dans le domaine de la sécurité sociale.

Lorsqu'une personne ne peut pas travailler (par exemple en raison d'une maladie, d'un accident ou d'une grossesse) ou qu'elle meurt, les allocations sont versées durant le mois en cours ainsi que durant les trois mois qui suivent. La règle s'applique aussi lorsque la personne n'a plus droit à un salaire durant cette période. Les échelles locales utilisées dans ce cadre, différentes selon les cantons, n'ont plus lieu d'être.

Les femmes auxquelles est accordé un congé de maternité ont droit à des allocations familiales tout au long

de ce congé, qu'elles aient droit ou non à un salaire. En cas de maternité, le droit aux allocations familiales ne s'étend que sur 16 semaines.

Lorsque les enfants vivent à l'étranger, les allocations sont exportées si le pays est membre de l'UE ou de l'AELE ou si la Suisse a conclu avec lui une convention qui rend l'exportation de ces prestations obligatoire (cf. tableau à la page 80). Dans ce cas, le montant des allocations familiales est adapté au pouvoir d'achat local.

Si une personne a plusieurs employeurs, la caisse de compensation de l'employeur qui verse le salaire le plus élevé est chargée de son dossier. L'Office fédéral des assurances sociales précisera dans des directives la procédure à suivre lorsqu'on ne sait pas d'emblée quel employeur verse le salaire le plus élevé (p.ex. en cas de travail sur appel).

Sources

- Loi sur les allocations familiales (LAFam)
- Ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)
- Commentaire de l'ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales (OFAS)
- Communiqué de presse de l'OFAS du 31 octobre 2007

Christina Werder, assistante sociale HES, spécialiste en assurances sociales avec brevet fédéral, secrétaire centrale pour les questions d'égalité des sexes et de politique de la famille, Union syndicale suisse. Mél: christina.werder@sgb.ch

Faites relier vos cahiers de la «Sécurité sociale»!

L'Atelier du livre, à Berne, s'est engagé à relier la CHSS à des conditions avantageuses:

reliure en toile rouge, titre dorsal en caractères noirs. Prix (TVA, frais d'emballage et de port non compris):

- | | | | |
|---|------------------|---|------------------|
| • Volume (double) 2006/2007 inclus travail de reliure | 28 fr. 80 | • Volumes années antérieures (simple ou double) par volume relié | 30 fr. 40 |
| • Volume (simple) 2006, 2007 inclus travail de reliure | 26 fr. 80 | • Couverture sans reliure (simple ou double) | 16 fr. 30 |

La série au complet des années désirées doit être adressée à l'Atelier du livre jusqu'à la fin mai 2008.

Les cahiers reliés seront envoyés vers la fin juin 2008. Commandez à l'aide d'une copie de ce talon.

Vous recevez les cahiers des années suivantes

Années antérieures 2005 2006 2007

Je désire

Reliure volume double pour les années Reliure volume simple pour les années

Je commande

Couverture pour les années

Adresse

Nom

Prenom

Rue

NPA/Lieu

Date/Signature

A adresser à: Schumacher SA, Atelier du livre, Dorngasse 12, 3007 Berne, téléphone 031 371 44 44

Situations de vie et précarité

Au fil de ses publications, Caritas Zurich sensibilise l'opinion publique à des aspects de la pauvreté. La dernière en date se penche sur la question de la précarité : en brossant le portrait de treize personnes, elle présente certains cas de figure de la vie «sur la corde raide», en montrant l'enchaînement des événements et la manière dont les personnes font face à la situation. Pour analyser une situation de vie de façon pluridimensionnelle, les auteurs de l'étude ont élaboré une grille comportant plusieurs indicateurs.



Katja Walser
Caritas Zurich



Carlo Knöpfel
Caritas Suisse

Les termes «précaire», «précarité» et «précarisation» sont relativement nouveaux en sciences sociales et en politique. «Précaire» signifie «incertain», «provisoire», «fragile». La «précarité» désigne le fait d'être dans une situation instable. Quant à la «précarisation», elle définit le processus consistant à passer d'une situation stable à une situation précaire. Le début de la précarisation est généralement marqué par un événement critique comme un divorce, un accident, la perte de son emploi ou la naissance d'un enfant. Le changement – négatif et positif – qui en découle exige de l'individu concerné qu'il s'adapte à la nouvelle situation en changeant de rôle par exemple, ou en modifiant ses objectifs personnels ou ses valeurs.

Au cours des dix dernières années, de multiples études ont été menées en Europe et en Suisse sur la précarité des conditions de travail; leurs résultats ont été publiés. Par contre, la recherche sur la précarité des conditions de vie – concept qui embrasse d'autres dimensions et comprend différentes formes de précarité – en est encore à ses balbutiements. En Suisse, le bureau de recherche Landert Farago & Partner a publié en 2004 une étude pilote mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales sur les situations de vie économiquement précaires dans les cantons de Berne et de Saint-Gall. Outre les ressources financières, cette étude tenait également compte d'autres aspects importants comme le réseau social ou

l'évaluation subjective de la situation de vie.

Principale clientèle des œuvres d'entraide privées

Se trouve en zone de précarité toute personne certes autonome au quotidien, mais dépendant ponctuellement d'une aide financière, psychologique ou sociale. Bien qu'elle ne soit pas encore «pauvre», isolée ou chômeur de longue durée – ou qu'elle ne le soit plus –, elle risque toutefois de (re)somber à tout moment. Parvenant à se débrouiller sans un encadrement régulier des services sociaux publics, ce type de personne constitue la principale clientèle des œuvres d'entraide privées: à Caritas Zurich, près de 90% des clients qui fréquentent les consultations sociales ne perçoivent aucune prestation de l'aide sociale.

L'enquête qualitative de Caritas Zurich se base sur l'histoire de treize personnes aux prises avec une situation précaire pour telles ou telles raisons. Ces portraits montrent qu'aucune d'entre elles ne vit pendant plusieurs années sur la corde raide. Souvent, elles connaissent des phases où, ayant besoin d'aide, elles s'adressent au service social ou à un psychologue. Leur situation peut également se stabiliser à nouveau lorsqu'elles trouvent un nouveau compagnon (ou une nouvelle compagne), recouvrent la santé ou se réinsèrent professionnellement.

Un parcours de vie

L'étude de Caritas Zurich raconte notamment l'histoire d'Isabelle Schöneich*, 30 ans. Isabelle est certes issue d'une famille modèle instal-

lée dans une maison individuelle. Mais les apparences sont trompeuses. Elle et ses deux sœurs doivent très tôt faire l'apprentissage de l'in-

La «toile d'araignée»

Pour Caritas Zurich, la précarité, tout comme la pauvreté, est pluridimensionnelle. A tel point qu'on peut en faire la représentation graphique: les réflexions stimulantes du sociologue français Robert Castel constituent un bon point de départ. Castel décrit la situation précaire (il parle de «précariat») à l'aide d'un système de coordonnées dont les axes représentent l'insertion professionnelle et l'intégration sociale. Au point zéro du système se trouve la pleine intégration dans les deux domaines. Plus ils s'en éloignent, plus les points des deux axes s'approchent de l'intégration précaire pour aller jusqu'à l'exclusion du travail ou du réseau social. Entre ces deux axes, Castel définit quatre zones: celle de l'intégration, celle de la précarité (ou vulnérabilité), celle de l'assistance et celle de la désaffiliation. Caritas Zurich élargit le modèle de Castel en y intégrant d'autres aspects de l'existence dont la recherche sur la pauvreté a montré l'importance: le budget, la formation, le logement, le statut de séjour, l'état de santé et la famille d'origine. Le système de coordonnées ressemble alors à une toile d'araignée (cf. figure 1). L'axe «Famille d'origine» résume dans quelle mesure la famille dont la personne est issue a cumulé les problèmes typiques et les événements critiques. Entre les axes s'étendent alors quatre zones numérotées: 0 est celle de la pleine intégration, 1 celle de la précarité, 2 celle de l'assistance et 3 celle de la désaffiliation. La précarité désigne par conséquent une situation intermédiaire entre pauvreté et début de prospérité. Car lorsqu'on parle de précarité, on pense la plupart du temps à la situation résultant de la chute hors situation stable; mais il est possible d'y voir tout aussi bien la zone où l'on se retrouve quand on parvient à sortir de l'assistance.

dépendance, car leur mère est atteinte d'une maladie psychique et alcoolique. Quant au père, enseignant, il ne s'occupe guère de sa famille. Pour lui, seules comptent les performances scolaires de ses filles. Il les menace de leur interdire tout loisir si elles ne parviennent pas à achever l'école secondaire. La passion d'Isabelle, et sa seule échappatoire, c'est la danse. «Quand je rentrais de l'école, je mettais mon cartable dans un coin, préparais mes affaires de gym et repartais aussitôt.» Elle rêve de devenir ballerine, s'entraîne sans relâche et, à 15 ans, est finalement acceptée dans une école de danse. Mais le rêve s'envole après la première année, car elle ne reçoit ni bourse ni soutien financier de ses parents: son père considère que la danse n'est pas un métier et sa mère ne dispose que de maigres ressources après le divorce.

Pendant un temps, Isabelle est heureuse de découvrir une vie en dehors du monde de la danse. Elle passe un an en Suisse romande comme fille au pair, puis fait un apprentissage d'employée de commerce. Pendant l'apprentissage, elle quitte la maison familiale. Parfois, comme son salaire d'apprentie ne lui permet pas de joindre les deux bouts, elle doit «taper» ses collègues d'un peu d'argent. Son apprentissage terminé, elle s'engage corps et âme dans le secrétariat central d'une organisation sociale. Mais deux ans plus tard, les nombreuses heures supplémentaires et son modeste salaire ont raison de son enthousiasme. Elle devient serveuse. Grâce aux généreux pourboires, elle a tôt fait d'éponger ses dettes auprès de ses collègues. Puis elle enchaîne les emplois temporaires qui lui donnent une liberté et une flexibilité qu'elle apprécie tout particulièrement. Sur le plan financier, elle ne court aucun risque: elle peut choisir entre trois emplois différents presque tous les jours.

Ses économies lui permettent à deux reprises de faire un voyage en Thaïlande. Elle en profite une fois

pour rester pendant un mois dans un temple et y faire de la méditation, activité qui l'aide à soulager les maux de dos et les troubles digestifs qui la tourmentent depuis la puberté. De retour en Suisse, elle décide d'ajouter une corde à son arc en devenant masseuse indépendante. C'est alors qu'elle rencontre Daniel. «On était sur un petit nuage et je pouvais me reposer sur lui.» Il a un léger problème avec l'alcool et travaille beaucoup, mais la vie paraît facile et insouciant. Isabelle est déjà enceinte quand ils se marient. Le jeune couple est convaincu de venir à bout de tous les obstacles. Mais après le mariage, Daniel se met à boire de plus belle et Isabelle ne peut tout à coup plus lui faire confiance. Confronté à un suicide dans le cadre de son travail, il fait une dépression et se trouve en arrêt maladie durant six mois.

Son manque de motivation devient pesant pour Isabelle. Au même moment naît leur fils Kilian. Pendant quelques jours, Daniel, de manière touchante, s'occupe de sa famille, puis s'isole à nouveau. Plusieurs semaines durant, Isabelle est sous le coup et pleure beaucoup. Elle ne peut plus compter que sur elle-même, son mari les néglige, elle et son enfant. «Il était capable de marcher à côté de nous sans nous voir», se souvient-elle. Quand il buvait, il était doux comme un agneau. Mais quand il était sobre, il pouvait devenir très agressif. Isabelle tente le tout pour le tout: elle l'envoie dans une clinique de désintoxication et pousse à ce qu'ils fassent une thérapie de couple, mais en vain. Finalement, elle va chercher conseil auprès de *Mütterhilfe*, une fondation privée d'aide aux jeunes familles, et auprès de la Ligue suisse des femmes catholiques. Après une longue valse-hésitation, elle décide de mettre Daniel à la porte, pensant que la distance permettra de débloquer la situation. Mais il refuse de partir et la provoque en fermant leur compte commun. Le premier jour de travail d'Isabelle, il refuse de s'occuper de

Kilian. C'en est trop: Isabelle entame la procédure de divorce en demandant des mesures de protection de la famille. Daniel est forcé de quitter le domicile conjugal et elle se retrouve tout à coup sans le sou. Un mois et demi s'écoule avant que le service social ne lui verse une aide. Ses sentiments à l'égard des services sociaux sont mitigés: l'assistante sociale s'est montrée très compréhensive, mais des instructions internes venaient sans cesse restreindre les directives de la CSIAS sans qu'Isabelle ne comprenne leur justification.

Cinq mois se sont écoulés depuis la séparation. Isabelle a en tout temps pu compter sur ses sœurs, leurs compagnons et quelques rares collègues de travail. Au niveau émotionnel, elle n'a pas encore digéré cette période difficile, elle était bien trop occupée. Le soir, dans son lit, «ça commence à tourner dans ma tête et ça n'arrête plus». Elle pense à la façon dont les imprévus peuvent comme de rien bouleverser son existence. Comme elle ne peut plus continuer ainsi, elle doit désormais apprendre à confier Kilian à d'autres personnes, ce qui lui permet de retourner danser régulièrement. Le soir et les week-ends, Isabelle tape des lettres enregistrées au dictaphone. Avec la pension alimentaire et les allocations pour frais de garde, son revenu dépasse maintenant de 50 francs le minimum vital donnant droit à l'aide sociale. Elle n'a donc plus besoin d'aller au service social, mais elle s'en sort aussi moins bien financièrement. Heureusement, elle aura bientôt franchi une première étape: une des rares places libres de la crèche sera pour Kilian. Isabelle pourra alors commencer le travail qu'un employeur compréhensif lui garde depuis six mois. Elle se réjouit de n'être bientôt plus seulement une maman.

Isabelle a droit aux allocations pour frais de garde jusqu'à ce que Kilian ait deux ans. Ensuite, elle devra à nouveau demander l'aide sociale

pendant un certain temps. En attendant qu'il aille à l'école enfantine, elle ne veut pas travailler davantage qu'à un taux de 40%. Isabelle est très créative et s'en sort bien avec peu d'argent, elle n'a pas besoin de beaucoup pour ses propres besoins. Mais elle voudrait avoir suffisamment d'argent pour son fils, et pas seulement pour les cas d'urgence.

La «toile d'araignée» comme instrument d'analyse

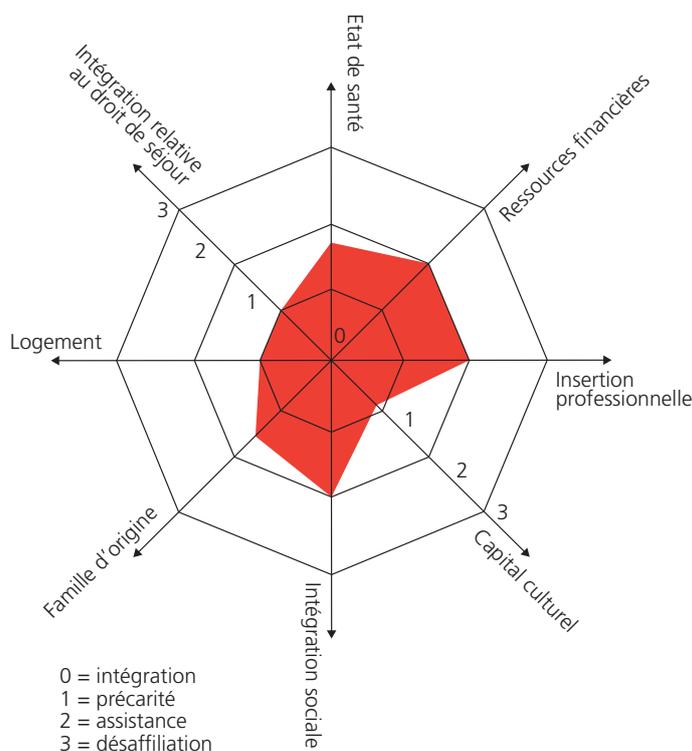
Le graphique sous forme de toile d'araignée mis au point par Caritas Zurich permet d'analyser la situation de vie d'une personne de façon pluridimensionnelle. Un déficit sur un axe n'est pas déterminant. Pour évaluer la situation, il est plus important de savoir si plusieurs dimensions sont atteintes et si ces carences sont en interaction. Si l'on relie d'un trait

les valeurs obtenues sur chaque axe, on obtient une surface: plus elle est grande, plus la personne est vulnérable du point de vue quantitatif. Le graphique n'analyse pas la façon dont l'individu évalue personnellement sa situation; il met certes l'accent sur l'individu pris en considération, mais en tant qu'élément d'un système plus vaste, comme un ménage au sein duquel les lacunes d'une personne peuvent être compensées par les forces d'une autre.

La configuration de la «toile» d'Isabelle Schöneich indique qu'elle connaît les plus grosses difficultés dans les domaines des ressources financières, de l'insertion professionnelle et de l'intégration sociale (cf. figure 1). Sur le plan financier, elle se trouve dans une situation précaire: elle parvient à un revenu se situant juste au-dessus du minimum vital. Sa situation professionnelle est également précaire, car elle ne peut tra-

Toile d'Isabelle Schöneich*

F1



Source: Caritas Zurich

vailler qu'à un faible taux d'occupation. Elle pourrait travailler davantage, à condition toutefois d'obtenir une place dans une crèche pour son fils. Quant à son réseau social, il se limite, depuis sa séparation, à ses deux sœurs et à deux ou trois collègues de travail. Elle n'a pas l'énergie d'établir et d'entretenir d'autres contacts. Par ailleurs, sous l'angle « Famille d'origine » et « Etat de santé », la situation de vie d'Isabelle Schöneich est chargée : sa famille n'avait certes pas de problèmes financiers, mais elle a souffert de la longue procédure de divorce de ses parents, sa mère est atteinte d'une maladie psychique et sa relation avec ses parents reste très difficile. En ce qui concerne son état de santé, elle présente divers signes d'épuisement comme des troubles du sommeil, des troubles digestifs et une vulnérabilité au virus de la grippe.

La configuration de la « toile » d'Isabelle Schöneich fait également apparaître dans quels domaines elle possède des atouts et des ressources susceptibles de compenser les déficits repérés ailleurs. On voit par exemple qu'elle dispose d'une bonne formation. Elle a mené à bien un apprentissage d'employée de commerce et peut se targuer d'une expérience professionnelle variée. Son logement n'est pas non plus précaire : grâce à un loyer bon marché, elle habite un joli appartement dans un quartier où vivent de nombreuses familles. Quant au droit de séjour, la question ne se pose pas, puisqu'elle est Suisse et pleinement intégrée.

Cet exemple montre bien que les différents axes d'intégration s'influencent mutuellement. Ainsi, sa séparation a non seulement déclenché des difficultés financières et réduit son cercle d'amis, mais elle a aussi restreint son gagne-pain : il était en effet convenu que son mari resterait parfois à la maison pour qu'elle puisse aller travailler. Mais les axes d'intégration peuvent également s'influencer positivement : si Isabelle Schöneich trouve moyen de faire garder son enfant, elle pourra travailler plus et améliorer ainsi sa situation financière – ce qui réduira aussi son surmenage.

La toile permet aux assistants sociaux d'analyser toutes les dimensions de la situation de vie d'un client. Le diagnostic peut se composer par exemple de la représentation que le client se fait de sa situation (comment se voit-il ?), de celle que le conseiller projette sur lui (comment est-ce que je le considère, en tant que conseiller ?) et d'une autre qui mesure la situation à l'aune des normes sociales (où se situe

le client par rapport à la norme ?). Le seul fait de représenter cette situation et de discuter des divers points de vue constitue les premiers pas de l'aide en direction d'une solution. Pour conseiller le client au mieux, il importe également d'éclaircir les points suivants : Que faut-il changer ? Quel axe peut être modifié sans l'apport d'aucune aide ? Dans quel domaine l'aide d'un tiers s'avère-t-elle nécessaire ? Avec quelles conditions sociales et quelles réalités personnelles faut-il composer ? A quel(s) domaine(s) le client lui-même ne laisse-t-il aucune chance réelle d'évolution ?

Aider à s'aider soi-même... sans trop en demander

Au départ, les problèmes que rencontrent les personnes en situation de précarité sont liés au couple, à la santé ou au travail. Etant donné que les problèmes financiers ne viennent en général pas au début ni isolément, une aide financière est certes utile sur le moment, mais dans la majorité des cas d'autres difficultés cruciales se situent sur d'autres axes, et il est impératif de les traiter si l'on veut stabiliser la situation de vie à long terme. Les personnes en situation précaire attachent beaucoup d'importance au fait de mener une vie autonome et de maîtriser leur situation financière. Elles luttent pour ne pas devenir dépendantes des structures d'aide de l'Etat – l'aide sociale. Pour ne pas sombrer, elles s'adressent de temps en temps vers un réseau d'aide qu'elles ont elles-mêmes établi et où les organisations sociales privées jouent un rôle-clé.

Comme la zone de précarité a plusieurs dimensions et présente diverses configurations, il convient d'élaborer une aide (projets, cours ou consultations) pour chaque axe d'intégration, sans prétendre ramener tout le monde à la pleine intégration. Les interventions des œuvres d'entraide ecclésiales ou autres doivent

en priorité empêcher une chute dans la zone d'assistance. Il faut par ailleurs des mesures qui aident à retrouver la zone de l'intégration. Il est alors important de rendre les personnes capables de se prendre en charge et de leur faire voir leurs possibilités d'action, sans pour autant trop leur en demander.

Ampleur de la précarité

Il est difficile de savoir combien de personnes sont touchées par la précarité, car la Suisse ne dispose pas de statistiques sur la question. Certains éléments indiquent néanmoins que la zone de précarité a augmenté au cours des dix dernières années en ce qui concerne les ressources financières, l'insertion professionnelle et l'intégration sociale. Dans les domaines de l'éducation et de la santé, le risque de précarisation s'est surtout accru pour les personnes au statut social modeste. En revanche, le nombre de personnes avec un statut de séjour précaire (notamment permis F) et un logement précaire a diminué. Afin d'observer les évolutions en la matière et de pouvoir contrer à temps les éventuelles tendances à la précarisation, il est important d'introduire un système de détection pluridimensionnel.

* Nom fictif.

A lire :

Walser, Katja, et Knöpfel, Carlo (2007) : *Auf dünnem Eis. Menschen in prekären Lebenslagen*. Caritas-Verlag, Lucerne.
www.caritas-zuerich.ch/shop

Katja Walser, responsable « KulturLegi » du canton de Zurich, Caritas Zurich.
Mél : k.walser@caritas-zuerich.ch

Carlo Knöpfel, responsable du secteur Etudes et membre de la direction, Caritas Suisse.
Mél : cknoepfel@caritas.ch

Les comptes 2007 de l'AVS, de l'AI et des APG

L'AVS a enregistré en 2007 un excédent de 1,5 milliard de francs. Ce résultat réjouissant est dû à la conjoncture favorable, qui a provoqué une augmentation de 5% des revenus des cotisations. L'AI, qui a dû déboursier 491 millions de francs de plus à cause de l'adoption du nouveau système de RPT, a enregistré un déficit de 2,1 milliards de francs. Sa dette auprès du Fonds de l'AVS a passé à 11,4 milliards. Les comptes des APG se sont soldés par un résultat négatif de 0,4 milliard de francs; leur capital a ainsi diminué, pour passer à 2,1 milliards.

Secteur Mathématiques de la division Mathématiques, analyses et statistiques, et domaine AI, OFAS

Assurance-vieillesse et survivants (AVS)

Recettes

Les recettes de l'AVS ont augmenté d'environ 1,2%, passant de 34 390 millions à 34 801 millions de francs. Les recettes de l'assurance (total des recettes moins les produits des placements) ont augmenté de 4,9% par rapport à l'année précédente pour atteindre 34 511 millions de francs. Comment s'explique cette croissance?

Les cotisations des assurés et des employeurs ont augmenté de 5% (la hausse a été de 5,3% pour les cotisations salariales) pour atteindre 25 274 millions de francs. La bonne conjoncture a été à l'origine de ce phénomène: le nombre de postes de travail (convertis en équivalents plein temps) a augmenté de 2,7% et certains emplois ont été mieux payés, du fait d'une augmentation du salaire ou de changements structurels. Les recettes provenant des cotisations ont permis de couvrir 76% des dépenses.

Les contributions des pouvoirs publics, qui représentent 20% des dépenses, se sont accrues proportionnellement à ces dernières, soit de

5,1%, passant à 6 660 millions de francs. La Confédération a été en mesure de couvrir 52% de sa part – qui s'est montée à 5 448 millions de francs – par des recettes à affectation fixe: 2 421 millions de francs provenant de l'impôt sur le tabac et l'alcool et 434 millions de la part fédérale du pour-cent de TVA prélevé en faveur de l'AVS pour des raisons démographiques. Le montant restant de 2 593 millions a dû être couvert en puisant dans les ressources générales de la Confédération, soit 218 millions de plus que l'année précédente. La participation des cantons au financement de l'AVS est passée de 1 212 millions à 1 153 millions de francs durant l'exercice, ce qui correspond à 3,64% des dépenses.

Les recettes de la TVA ont enregistré une hausse de 2,4%, ce qui s'est traduit, pour l'AVS, par 2 121 millions de francs de rentrées (83% du pour-cent démographique vont à l'AVS, 17% à la Confédération).

Si l'on ajoute à ces recettes celles de l'imposition du produit des maisons de jeu en faveur de l'AVS (449 millions de francs) et celles provenant des actions récursives (8 millions de francs), l'augmentation a été de 3,6%.

Dépenses

Les dépenses de l'AVS ont augmenté de 5,1%, passant de 31 682 millions à 33 303 millions de francs. Elles comprennent deux groupes principaux: d'une part les prestations en espèces et, d'autre part, les frais des mesures individuelles, les subventions aux institutions et les frais d'instruction et d'administration.

Les prestations en espèces, qui englobent les rentes, les allocations pour impotent, les prestations en capital et les transferts de cotisations, correspondent à 98,4% des dépenses totales. Elles sont passées à 32 762 millions de francs, enregistrant une hausse de 5,1%. Deux raisons expliquent la progression: d'une part, les rentes ont été adaptées au renchérissement (+ 2,8%), et, d'autre part, il y a eu augmentation de la population (+ 2,2%).

541 millions de francs ont été dépensés dans les autres domaines, ce qui représente une augmentation de 20 millions, soit 3,7%, par rapport à l'année précédente.

Solde du compte de l'AVS et montant du Fonds

Le résultat de répartition (c'est-à-dire le résultat annuel sans les produits des placements) est ainsi de 1 208 millions de francs, inférieur de 0,4% seulement à celui de l'année précédente, alors que les rentes ont été adaptées au renchérissement.

Durant l'année, la part de la Confédération au produit de la vente de l'or de la BNS a été créditée à l'AVS à hauteur de 7 038 millions de francs, mais, à cause des turbulences enregistrées sur le marché des actions, une perte de 1,9 million de francs a été enregistrée. Compte tenu de cette perte, ainsi que des inté-

Compte d'exploitation de l'AVS en 2007

| Recettes | Montants en fr. | Variation en % |
|---|-----------------------|-------------------|
| 1. Cotisations des assurés et des employeurs | 25 273 547 017 | 5,0 |
| 2. Contributions des pouvoirs publics | 6 660 568 283 | 5,1 |
| Confédération | 5 448 344 856 | 5,1 |
| Cantons | 1 212 223 427 | 5,1 |
| 3. TVA | 2 121 246 537 | 2,4 |
| 4. Impôts sur les jeux | 448 596 044 | 10,4 |
| 5. Produits des placements | 289 747 171 | -80,6 |
| 6. Recettes d'actions récursives | 7 644 095 | -12,9 |
| Paiements de tiers responsables | 8 571 536 | -11,6 |
| Frais des actions récursives | -927 441 | 0,0 |
| Total des recettes | 34 801 349 146 | 1,2 |
| Dépenses | | |
| 1. Prestations en espèces | 32 762 386 421 | 5,1 |
| Rentés ordinaires | 32 458 566 841 | 5,1 |
| Rentés extraordinaires | 10 480 588 | -2,2 |
| Transfert et remboursement de cotisations pour des étrangers | 57 267 418 | 14,0 |
| Allocations pour impotent | 447 876 581 | 3,8 |
| Secours aux Suisses à l'étranger | 190 430 | -12,0 |
| Prestations à restituer | -211 995 436 | 1,8 |
| 2. Frais pour mesures individuelles | 96 329 178 | 1,3 |
| Moyens auxiliaires | 96 156 743 | 1,3 |
| Frais de voyage | 172 435 | 21,7 |
| 3. Subventions à des institutions et organisations | 293 128 767 | 2,9 |
| Subventions aux organisations | 278 861 317 | 3,3 |
| Subventions à Pro Senectute (LPC) | 12 667 450 | -4,7 |
| Subventions à Pro Juventute (LPC) | 1 600 000 | -5,9 |
| 4. Frais d'instruction | 14 910 625 | 5,3 |
| Mesures d'instruction | 14 315 440 | 6,2 |
| Frais et dépens | 595 186 | -11,7 |
| 5. Frais d'administration | 101 582 029 | 9,5 |
| Taxes postales | 25 347 121 | -4,3 |
| Frais LAVS (art. 95) | 55 603 734 | 17,9 |
| Offices AI | 13 441 000 | 3,7 |
| Subsides aux caisses cantonales | 7 190 174 | 16,2 |
| 6. Frais Fonds de compensation AVS | 34 504 414 | 1,1 |
| Total des dépenses | 33 302 841 434 | 5,1 |
| Résultat d'exploitation | 1 498 507 713 | -44,7 |
| Avoir en capital | 40 636 637 645 | |

rentés crédités à l'AVS (292 millions) sur la dette de l'AI, les recettes se sont chiffrées à 34 801 millions de francs, alors que les dépenses s'élevaient à 33 303 millions. Le compte d'exploitation de l'AVS boucle donc sur un excédent de 1499 millions de francs, inférieur de 44,7% au résultat de 2006. Si le résultat d'exploitation est positif, cela est dû à 81% au résultat de répartition. L'année précédente, celui-ci n'était responsable qu'à 45% du résultat global. Le capital de l'AVS se montait à 40 637 millions de francs à la fin de l'année, couvrant ainsi 122% des dépenses annuelles (contre 101,3% en 2006). La condition posée à l'art. 107, al. 3, LAVS, selon laquelle le Fonds de compensation ne doit pas, en règle générale, tomber au-dessous du montant des dépenses annuelles, est donc à nouveau remplie. Mais si l'on déduit les fonds prêtés à l'AI, soit 11,4 milliards de francs, l'AVS dispose d'un montant de 29,2 milliards de francs, ce qui correspond à 88% des dépenses annuelles.

Assurance-invalidité (AI)**Recettes**

Les recettes ordinaires de l'AI ont augmenté de 4,2%, passant de 9904 millions à 10 315 millions de francs. Les cotisations des assurés et des employeurs ont augmenté de 5%, passant à 4243 millions de francs. Les contributions des pouvoirs publics (qui représentent 50% des dépenses) ont cru proportionnellement à l'augmentation des dépenses ordinaires, soit de 3,9%, pour s'établir à 5952 millions de francs, dont 4464 millions à la charge de la Confédération. Le produit des actions récursives s'est élevé à 120 millions de francs.

Dépenses

Les dépenses ordinaires de l'AI ont augmenté de 3,9%, passant de 11 460 millions à 11 905 millions de francs.

Compte d'exploitation de l'AI en 2007

| Recettes | Montants en fr. | Variation en % |
|---|------------------------|-------------------|
| 1. Cotisations des assurés et des employeurs | 4 242 631 036 | 5,0 |
| 2. Contributions des pouvoirs publics | 5 952 360 623 | 3,9 |
| Confédération | 4 464 270 469 | 3,9 |
| Cantons | 1 488 090 154 | 3,9 |
| 3. Recettes d'actions récursives | 119 970 423 | -11,1 |
| Paiements de tiers responsables | 128 985 031 | -9,2 |
| Frais des actions récursives | -9 014 609 | 27,0 |
| Total des recettes ordinaires | 10 314 962 082 | 4,2 |
| 4. Recettes extraordinaires | 1 471 000 000 | |
| Confédération, contributions RPT | 981 000 000 | |
| Cantons, contributions RPT | 490 000 000 | |
| Total des recettes | 11 785 962 082 | 19,0 |
| Dépenses | | |
| 1. Intérêts | 312 854 377 | 41,6 |
| 2. Prestations en espèces | 7 335 575 738 | 2,6 |
| Rentes ordinaires | 6 138 193 170 | 2,3 |
| Rentes extraordinaires | 569 546 636 | 5,0 |
| Indemnités journalières | 356 144 333 | 0,5 |
| Allocations pour impotent | 407 714 168 | 4,6 |
| Secours aux Suisses à l'étranger | 1 397 924 | -5,3 |
| Prestations à restituer | -158 860 259 | -0,1 |
| Part de cotisations à charge de l'AI | 21 439 766 | 0,7 |
| 3. Frais pour mesures individuelles | 1 756 085 337 | 2,3 |
| Mesures médicales | 670 615 337 | 7,6 |
| Mesures d'ordre professionnel | 365 294 323 | -1,8 |
| Subsides formation scolaire | 377 517 189 | -1,1 |
| Moyens auxiliaires | 232 348 042 | -0,9 |
| Frais de voyage | 115 749 359 | 5,5 |
| Prestations à restituer | -5 438 912 | 6,7 |
| 4. Subventions à des institutions et organisations | 2 044 475 147 | 3,6 |
| Subventions aux constructions | 94 026 732 | 12,1 |
| Subventions frais d'exploitation | 1 760 035 517 | 3,6 |
| Subventions aux organisations | 177 562 898 | 0,5 |
| Subvention à Pro Infirmis (LPC) | 12 850 000 | 0,0 |
| 5. Frais d'instruction | 162 476 393 | 18,1 |
| Services spéciaux | 1 247 | -86,9 |
| Mesures d'instruction | 143 329 479 | 16,0 |
| Frais et dépens | 19 145 667 | 36,9 |
| 6. Frais d'administration | 293 254 259 | 11,3 |
| Taxes postales | 6 759 235 | -4,3 |
| Frais de gestion administrative | 28 439 685 | 14,2 |
| Amortissement immeubles Offices AI | 1 865 405 | 0,0 |
| Offices AI | 256 434 468 | 11,5 |
| Remboursements de frais | -244 534 | -13,5 |
| Total des dépenses ordinaires | 11 904 721 250 | 3,9 |
| 7. Dépenses extraordinaires | 1 962 000 000 | |
| Subventions dues selon RPT | 1 962 000 000 | |
| Total des dépenses | 13 866 721 250 | 21,0 |
| Résultat d'exploitation | -2 080 759 169 | 33,7 |
| Avoir en capital | -11 410 898 999 | |

62% des dépenses (7336 millions de francs) ont été affectées à des prestations en espèces, à savoir des rentes, des indemnités journalières et des allocations pour impotent. Les versements sous forme de rente ont à eux seuls atteint 6549 millions de francs, ce qui représente une hausse de 2,6% par rapport à l'année précédente. Le montant des rentes ayant augmenté de 2,8% en raison d'une adaptation au renchérissement, le résultat s'explique par une légère baisse du nombre de rentiers.

Le poste des indemnités journalières a connu une augmentation de 0,5%, passant de 354 à 356 millions de francs, et celui des allocations pour impotent une augmentation de 4,6%, passant de 390 à 408 millions.

Les coûts des mesures de réadaptation et d'instruction individuelles ont passé de 1853 millions à 1919 millions de francs. Les subventions à des institutions et organisations ont augmenté de 1973 à 2044 millions. La croissance moyenne de ces deux postes, qui est de 3,6%, se situe ainsi au-dessous de la croissance annuelle moyenne plafond de 4,3% prescrite dans le programme d'allègement budgétaire 2003.

L'augmentation des frais d'administration – de 263 à 293 millions de francs – a été supérieure à la moyenne. Elle s'explique avant tout par le renforcement des effectifs des offices AI et des services médicaux régionaux lié à l'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI et à la préparation de la 5^e révision.

Les intérêts que l'AI doit payer sur sa dette au Fonds de compensation ont passé de 221 à 313 millions de francs en 2007, ce qui équivaut, par rapport à 2006, à une hausse de 42%, due pour une part à l'augmentation de la dette et, pour une autre, à la hausse des taux d'intérêt.

Recettes et dépenses extraordinaires

2007 a été la dernière année comptable avant le passage, au 1^{er} janvier 2008, au régime prévu par la Ré-

Les placements de l'AVS/AI/APG

La fortune globale (fonds propres de l'AVS et des APG, compte tenu de la dette de l'AI), d'un montant de 31 369 millions de francs, comprend d'une part le capital lié en permanence au système de compensation et d'autre part la fortune disponible. Le capital lié se montait à 4204 millions de francs et le capital investi disponible à 27 165 millions de francs. Le 31 décembre 2007, le portefeuille de placements se présentait de la manière suivante:

| | mio fr. | Part en % |
|--|---------------|------------|
| Liquidités, créances fiscales, intérêts courants | 3 139 | 12 |
| Prêts directs | 1 577 | 6 |
| Obligations en francs suisses | 4 724 | 17 |
| Obligations en devises étrangères | 5 263 | 19 |
| Actions suisses | 485 | 2 |
| Actions étrangères | 8 211 | 30 |
| Fonds de placement | 3 766 | 14 |
| Total | 27 165 | 100 |

Résumé – chiffres-clés 2007 des assurances sociales (en millions de francs)

| | AVS | Variation | AI | Variation | APG | Variation | Total |
|---|---------------|-----------|---------------|-----------|--------------|-----------|---------------|
| Recettes sans les produits des placements | 34 511 | 4,9% | 10 315 | 4,2% | 907 | 5,1% | 45 734 |
| Total des dépenses | 33 303 | 5,1% | 11 592 | 3,1% | 1 336 | 1,2% | 46 231 |

| | Résultat 2006 | | Résultat 2006 | | Résultat 2006 | | |
|--------------------------------|---------------|--------|----------------|--------|---------------|-------|---------------|
| Résultat de répartition | 1 209 | 1 214 | -1 277 | -1 335 | -429 | -457 | -497 |
| Produits des placements | -2 | 1 291 | - | - | 10 | 117 | 8 |
| Intérêts sur la dette de l'AI | 292 | 203 | -313 | -221 | 21 | 18 | 0 |
| Résultat d'exploitation | 1 499 | 2 708 | -1 590 | -1 556 | -397 | -321 | -488 |
| Capital | 40 637 | 32 100 | -10 920 | -9 330 | 2 143 | 2 541 | 31 860 |

Effets de la RPT sur l'AI

| | | | |
|---|--|----------------|---------------|
| Recettes extraordinaires | | 1 471 | |
| Dépenses extraordinaires | | 1 962 | |
| Résultat d'exploitation (RPT comprise) | | -2 081 | -979 |
| Capital (RPT comprise) | | -11 411 | 31 369 |

Les trois assurances sociales AVS, AI et APG enregistrent des dépenses de 46 231 millions de francs et des recettes de 45 734 millions de francs provenant des cotisations, des actions récursives et des parts fiscales et de financement de la Confédération et des cantons. Leur résultat global d'exploitation est de -488 millions de francs et même de -979 millions de francs si l'on tient compte de l'impact de la RPT.

forme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT). Certaines prestations de l'AI relèvent désormais exclusivement des cantons et ne sont plus du tout prises en charge par l'AI. Mais une partie de ces prestations étant financées après coup, des dépenses extraordinaires de 1962 millions de francs relatives aux années précédant 2008 devront être prises en charge en 2008 et après. Ces dépenses figurent dans le compte 2007 sous le poste des dépenses extraordinaires. La part des pouvoirs publics à ces dépenses est comptabilisée en 2007 aussi au titre de recettes extraordinaires, à hauteur de 1471 millions de francs.

Le résultat 2007 de l'AI est par conséquent grevé des 491 millions de francs pris en charge par l'assurance.

Solde du compte de l'AI et niveau du Fonds

Les recettes ordinaires couvrent 87% des dépenses ordinaires, d'où un déficit de 1590 millions de francs, supérieur de 33,4 millions de francs (2,1%) à celui de l'année précédente.

Si l'on ajoute les 491 millions de francs manquants, la dette cumulée envers l'AVS passe à 11411 millions.

Allocations pour perte de gain (APG)

Le résultat d'exploitation 2007 du régime des APG est meilleur que celui de l'année précédente. Les chiffres

Compte d'exploitation des APG en 2007

| Recettes | Montants en fr. | Variation en % |
|---|----------------------|----------------|
| 1. Cotisations des assurés et des employeurs | 907 420 603 | 5,1 |
| 2. Produits des placements | 31 548 294 | -76,7 |
| Total des recettes | 938 968 897 | -6,0 |
| Dépenses | | |
| 1. Prestations en espèces | 1 331 828 798 | 1,2 |
| Allocations | 1 266 533 849 | 1,3 |
| Prestations à restituer | -9 197 063 | 5,0 |
| Part de cotisations à charge des APG | 74 492 012 | 1,1 |
| 2. Frais d'administration | 4 230 929 | -16,7 |
| Taxes postales | 1 351 844 | -4,3 |
| Frais LAPG (art. 29) | 678 069 | 19,7 |
| Frais chargés du compte d'exploitation AVS | 2 201 016 | -29,0 |
| Total des dépenses | 1 336 059 727 | 1,2 |
| Résultat d'exploitation | -397 090 830 | 23,6 |
| Avoir en capital | 2 143 461 084 | |

sont les suivants: 1336 millions de francs de dépenses, 907 millions de recettes (cotisations) et un résultat de répartition de -429 millions (-456 millions en 2006). Si l'on tient compte des produits des placements qui s'élèvent à 32 millions de francs, le résultat d'exploitation est négatif, à -397 millions de francs (-321 millions l'année précédente).

Les prestations en espèces comprennent des allocations pour 1257 millions de francs et des parts de cotisations au 1^{er} pilier à la charge des

APG pour 74 millions; 42% des allocations (environ 528 millions) compensent les pertes de gain lors de maternité.

Le résultat d'exploitation négatif se répercute sur le niveau du Fonds, qui baisse de 397 millions de francs par rapport à l'année précédente, passant à 2143 millions et couvrant ainsi 1,6 fois les dépenses annuelles. Le Fonds devrait donc permettre de couvrir les déficits pendant trois ans encore avant d'atteindre la limite minimale prescrite par la loi, soit la moitié des dépenses d'une année. Au-delà de cette échéance, il faudra prévoir une augmentation des cotisations.

Les cotisations des personnes sans activité lucrative à l'AVS, à l'AI et aux APG

Différents aspects du système actuel de calcul des cotisations pour les personnes sans activité lucrative ont déjà donné matière à discussion, que ce soit auprès des assurés concernés, dans la littérature ou dans le cadre des travaux législatifs. Au bénéfice d'une collaboration de plusieurs années dans ce domaine, les deux auteures souhaitent exposer la problématique à un cercle plus étendu d'intéressés.



Franziska Grob
Office fédéral des assurances sociales



Gudrun Kleinogel
Office fédéral des assurances sociales

Personnes sans activité lucrative soumises à l'obligation de cotiser à l'AVS/AI/APG

Dans l'AVS, l'AI et les APG, on considère, comme personnes sans activité lucrative soumises à l'obligation de cotiser, l'ensemble des personnes domiciliées en Suisse qui n'exercent pas d'activité lucrative ou dont les cotisations provenant d'une lucrative activité – cotisations d'employeur comprises – sont inférieures à la cotisation minimale prévue. Dans certains cas, les personnes actives à temps partiel sont également considérées comme non actives, bien qu'elles versent des cotisations supérieures au montant minimal.¹

L'obligation de cotisation pour les personnes sans activité lucrative

s'étend du 1^{er} janvier qui suit la date de leur 20^e anniversaire à la fin du mois durant lequel elles atteignent l'âge ordinaire de la retraite.²

Calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative

Système de calcul

La loi prévoit pour les assurés n'exerçant pas d'activité lucrative des cotisations à l'AVS/AI/APG d'un montant total compris entre 445 et 10 100 francs par année. A l'intérieur de cette fourchette, les cotisations sont échelonnées en fonction de la condition sociale des assurés.³ Selon les dispositions d'application de l'art. 28 RAVS, la condition sociale

d'une personne n'exerçant pas d'activité lucrative est évaluée sur la base de sa fortune et du revenu qu'elle tire de rentes. Le revenu annuel acquis sous forme de rente est multiplié par 20 et ajouté à la fortune. Une table des cotisations permet de déterminer, sur la base de ce calcul, le montant de la cotisation due par l'assuré.

Cotisation minimale et cotisation maximale

La cotisation minimale s'élève actuellement à 445 francs par année. Elle correspond aussi à la cotisation minimale versée par les indépendants et fait en règle générale l'objet d'une adaptation tous les deux ans.⁴ Selon les considérations qui ont guidé le législateur, son montant doit être perçu comme supportable (on disait alors «raisonnable») par les personnes sans activité lucrative de condition modeste.⁵ Le paiement de la cotisation

1 Sont considérées comme n'exerçant pas durablement une activité lucrative à plein temps les personnes qui exercent une activité économique durant une période inférieure à neuf mois ou durant moins de la moitié du taux d'occupation usuel. Elles sont réputées personnes sans activité lucrative lorsque les cotisations qu'elles paient sur le revenu de leur travail, ajoutées à celles dues par leur employeur, n'atteignent pas la moitié des cotisations qu'elles auraient dû payer en tant que personnes sans activité lucrative.

2 Les personnes mariées sans activité lucrative sont libérées de l'obligation de cotiser, pour autant que le conjoint exerçant une activité lucrative paie, durant l'année de cotisation, au moins le double du montant de la cotisation minimale.

3 Art. 10, al. 1, LAVS; art. 3, al. 1^{bis}, LAI; art. 27, al. 2, LAPG. La cotisation à l'AVS est comprise entre 370 et 8400 francs; celle à l'AI, entre 62 et 1400 francs; celle aux APG entre 13 et 300 francs par année.

4 Depuis 1979, l'art. 33^{ter} LAVS confère au Conseil fédéral la compétence d'adapter la cotisation minimale à l'indice des rentes (art. 10, al. 1, en relation avec art. 9^{bis} LAVS).

5 FF 1946 II 384. La cotisation minimale s'élevait alors à 12 francs par année.

minimale revêt une grande importance pour le calcul de la rente. Une année entière de cotisations n'est reconnue à une personne assurée que si, durant cette période, elle a versé une cotisation équivalent au moins à ce montant.⁶

La cotisation annuelle maximale s'élève depuis 1975 à 10 100 francs. Contrairement à la cotisation minimale, l'adaptation de la cotisation maximale requiert à chaque fois une modification de la loi. Le régime de l'AVS, de l'AI et des APG ne prévoit une cotisation maximale que pour les personnes n'exerçant pas d'activité lucrative. Le principe qui régit les cotisations des personnes exerçant une activité lucrative veut que tous les assurés s'acquittent de cotisations correspondant à leur condition économique, sans plafonnement. L'existence d'une cotisation maximale est, pour cette raison, contestée depuis longtemps. Sa suppression était prévue dans la 11^e révision de l'AVS qui a été rejetée en votation populaire le 16 mai 2004.⁷ Dans le

cadre de la nouvelle version de la 11^e révision, une alternative à la suppression est envisagée sous forme d'une base légale prévoyant une augmentation régulière de la cotisation maximale, dans la même proportion que celle de la cotisation minimale.

Le rapport entre la cotisation minimale et la cotisation maximale s'est considérablement modifié depuis l'instauration de l'AVS. En 1948, la cotisation maximale était cinquante fois plus élevée que la cotisation minimale. Ce rapport initial 1:50 a été préservé lors de la première adaptation des cotisations, en 1969. De 1973 à 1975, il s'est élevé à 1:100. Depuis l'introduction de la base légale permettant l'adaptation régulière de la cotisation minimale, lors de la 9^e révision de l'AVS en 1979, le rapport n'a cessé de diminuer. La cotisation maximale n'est actuellement plus qu'environ vingt fois supérieure à la cotisation minimale. Cette dernière a plus que doublé depuis la 9^e révision, tandis que la cotisation maximale n'a plus été adaptée depuis 1975.

Fortune et revenu sous forme de rente comme base pour le calcul des cotisations

La condition sociale de l'assuré au sens de l'art. 10, al. 1, LAVS se manifeste, selon l'auteur du règlement, dans la capacité financière. La fortune et le revenu sous forme de rente représentent la meilleure façon de déterminer cette capacité pour les personnes sans activité lucrative qui subviennent à leurs propres besoins. Ces personnes vivent en effet généralement, soit d'une rente, soit de leur fortune.⁸

Les éléments pris comme base de calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative sont par conséquent, conformément à l'art. 28, al. 1, RAVS, l'ensemble de la fortune nette, qu'elle soit détenue en Suisse ou à l'étranger⁹, de la personne soumise à cotisation, ainsi que le revenu provenant de rentes, autrement dit toutes

les prestations périodiques qui ne sont ni le produit d'une activité professionnelle ni le rendement d'une fortune.¹⁰ Les dettes peuvent être déduites de la fortune brute.¹¹ La notion de revenu acquis sous forme de rente est comprise au sens large: elle inclut toutes les prestations régulières qui influencent la condition sociale d'une personne sans activité lucrative.¹²

Pour les personnes mariées soumises à l'obligation de cotiser en tant que personnes sans activité lucrative, la base de calcul retenue est – indépendamment du régime matrimonial – la moitié de la fortune et du revenu sous forme de rente du couple.¹³

Facteur de conversion pour le revenu sous forme de rente

L'art. 28, al. 1, RAVS fonde l'évaluation de la condition sociale des assurés sur deux éléments différents, à savoir la fortune et le revenu sous forme de rentes. L'intention de l'auteur du règlement était que deux personnes sans activité lucrative disposant d'une même capacité financière, l'une par sa fortune et l'autre par un revenu sous forme de rentes, payent le même montant de cotisations.¹⁴ Cela suppose de pouvoir comparer ces deux éléments.

A cette fin, l'art. 28, al. 2, RAVS prévoit de multiplier par vingt le revenu sous forme de rente. Le résultat obtenu correspondra ainsi.¹⁵ Le règlement ne permet pas d'établir quelles considérations ont motivé le choix de ce facteur. Le facteur de capitalisation était initialement de 30, mais il a été réduit à 20 en 1986, de fréquentes critiques ayant fait valoir le poids excessif des cotisations perçues sur le revenu des rentes par rapport à celles perçues sur la fortune.¹⁶

La jurisprudence et la littérature spécialisée estiment que cette multiplication a pour seul objectif de calculer le capital dont le rendement annuel équivaldrait au revenu que l'assuré touche sous forme de rente.¹⁷

6 Art. 50 RAVS.

7 FF 2000 1875.

8 RCC 1947 p. 648.

9 Directives sur les cotisations des travailleurs indépendants et des personnes sans activité lucrative (DIN), ch. 2080.

10 C'est le cas, par exemple, des indemnités journalières des assurances maladie et accidents, des rentes viagères, des rentes d'invalidité de la prévoyance professionnelle ou des rentes versées par une assurance sociale étrangère. Les prestations de l'AVS, de l'AI et des APG propres à ces assurances (art. 28, al. 1, RAVS) ne sont en revanche pas considérées comme des revenus sous forme de rente, non plus que les prestations périodiques versées par l'employeur suite à la fin des rapports de travail et dont la valeur capitalisée a été, en vertu de l'art. 7, let. q, RAVS, soumise à cotisations lors du premier versement (arrêt non publié du TFA du 8 septembre 2005, H 242/04).

11 DIN, ch. 2082.

12 Pratique VSI 1994, p. 209.

13 Art. 28, al. 4, RAVS.

14 Käser Hanspeter, *Unterstellung und Beitragswesen in der obligatorischen AHV*, Bern, 2. Aufl. 1996, p. 235.

15 RCC 1947, p. 649.

16 RCC 1985, p. 443.

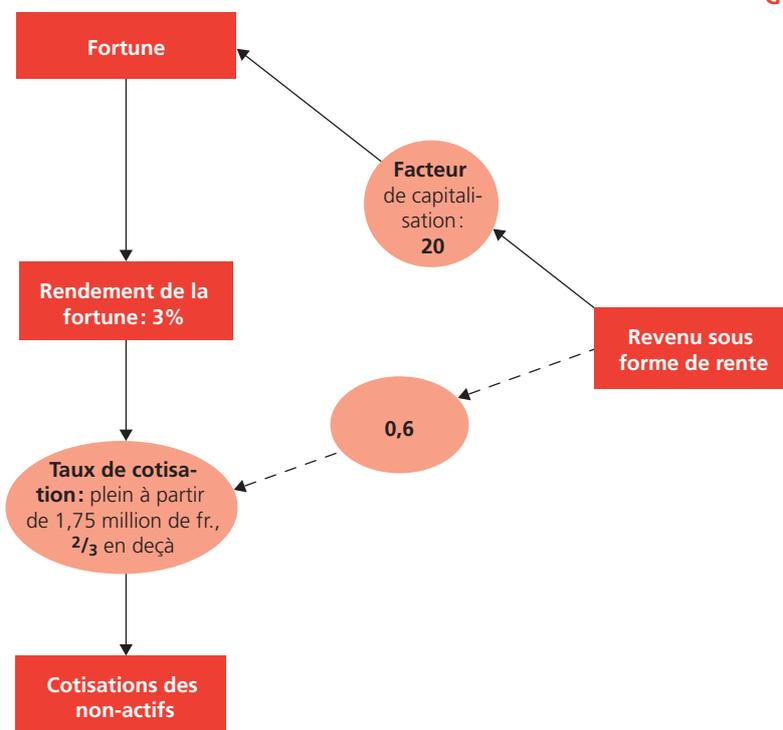
17 Pratique VSI 1994, p. 211; ATF 120 V 163, consid. 4c; Käser, p. 235.

Barème des cotisations de l'art. 28, al. 1, RAVS

L'échelonnement des cotisations des personnes sans activité lucrative entre la cotisation minimale et la cotisation maximale est déterminé par le barème des cotisations de l'art. 28, al. 1, RAVS. Ce barème prend en compte le montant de la base de calcul dans son ensemble, à savoir la fortune, d'une part, le revenu annuel acquis sous forme de rente multiplié par 20, d'autre part. La cotisation minimale de 445 francs est due pour tout montant inférieur à 300 000 francs. Un montant de 300 000 francs correspond à une cotisation annuelle de 505 francs; à celle-ci s'ajoute un supplément pour chaque tranche de 50 000 francs de fortune ou de revenu acquis sous forme de rente, multiplié par 20. Ce supplément est de 101 francs jusqu'à 1,75 million de francs et de 151 fr. 50 au-delà. La cotisation maximale de 10 100 francs par année s'applique aux personnes sans activité lucrative dont la fortune ou le revenu acquis sous forme de rente, multiplié par 20 est supérieure ou égale à 4 millions de francs.

Le barème repose sur l'idée que l'obligation de cotiser ne porte pas sur la fortune ou le revenu acquis sous forme de rente, multiplié par 20, en tant que tels, mais sur le rendement de 3%¹⁸ qui en résulte en moyenne.¹⁹ Un intérêt de 3% sur une somme de 50 000 francs correspond à un rendement de 1500 francs. En appliquant à ce rendement le taux de cotisation de 10,1% en vigueur pour les salariés, on obtient un montant correspondant au supplément de 151 fr. 50. Dans la partie inférieure du barème, c'est le supplément, réduit d'un tiers, qui s'applique, soit 101 francs.

Cette réduction du supplément se fonde sur la disposition légale qui prévoit que l'échelonnement des cotisations des personnes sans activité lucrative doit tenir compte de leur condition sociale. La table des cotisations représente en conséquence une sorte de «barème dégressif»²⁰.



Source : G. Kleinlogel, OFAS

Elle comportait même initialement quatre niveaux de cotisation. Les relèvements successifs de la cotisation minimale ont toutefois fait disparaître les deux niveaux inférieurs.

Système de calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative

Le diagramme ci-dessus vise à illustrer le lien entre les différentes dimensions de la table actuelle des cotisations. Prenons par exemple le cas d'un préretraité soumis à l'obligation de cotiser. Le revenu qu'il perçoit sous forme de rente est multiplié par 20 et converti en une fortune fictive. Le taux de cotisation approprié de la table des cotisations est ensuite appliqué au rendement de 3% de la fortune ainsi obtenue.

Le fait d'avoir retenu un rendement de 3% et un facteur de capitalisation de 20 a pour conséquence que le taux de cotisation n'est appliqué qu'à 60% du revenu sous forme de rente.

Statistique des personnes sans activité lucrative soumises à l'obligation de cotiser

En 2005, près de 215 000 personnes s'acquittaient en Suisse de cotisations en qualité de personnes sans activité lucrative.

Plus de 135 000 personnes, soit près des deux tiers des non-actifs soumis à l'obligation de cotiser, ne payent que la **cotisation minimale** de 445 francs par année. Un quart d'entre elles sont âgées de 30 ans ou moins (personnes en formation). Le reste se répartit à parts presque égales entre toutes les classes d'âge, avec néanmoins une certaine augmentation aux abords de l'âge de la retraite.

¹⁸ Le taux d'intérêt est également fixé à 3% dans les tables de valeurs actuelles qui seront mentionnées plus bas; cf. aussi FF 2000 1898.

¹⁹ RCC 1947, p. 649; Binswanger Peter, Kommentar zum Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Zürich 1950, p. 81.

²⁰ Le barème dégressif à proprement parler correspond à la table des cotisations des personnes exerçant une activité indépendante.

Les femmes représentent un peu plus de la moitié des personnes qui paient la cotisation minimale. Dans la classe d'âge des 60 à 63 ans, leur proportion est de près des deux tiers.

Concernant le tiers restant des personnes sans activité lucrative qui paient plus que la cotisation minimale, plus de la moitié d'entre elles a au moins 60 ans. On peut supposer que la plupart de ces personnes sont à la retraite anticipée.

Seuls 2% des cotisants se situent dans la partie supérieure du barème et possèdent une fortune de plus de 1,75 million de francs²¹ ou un revenu annuel sous forme de rente de plus de 87 500 francs.²²

A peine plus d'un millier de personnes (soit moins de 0,5% de l'ensemble) paient la **cotisation maximale**.

La statistique (registre des cotisations) ne permet malheureusement pas de savoir quelle proportion de personnes versent leurs cotisations principalement sur la base de leur fortune.

Inscription au CI des personnes sans activité lucrative

En vertu de l'art.29^{quinquies}, al.2, LAVS, les cotisations des personnes sans activité lucrative sont converties et inscrites dans leur compte individuel (CI) au titre de revenu d'une activité lucrative. Le montant inscrit au CI correspond au revenu hypothétique pour lequel l'application du taux de cotisation plein de 10,1% aurait abouti à la cotisation versée.

Le rapport entre les cotisations des personnes sans activité lucrative et le revenu d'une activité lucrative qui leur est crédité est le même que celui qui existe entre les cotisations des salariés et le revenu issu de leur travail.

Ce rapport entre revenu du travail et cotisations est en revanche différent pour les personnes de condition dépendante: le barème dégressif pour les indépendants est en effet appliqué de telle façon que même lorsque le taux de cotisation réduit s'applique, c'est le revenu effectivement réalisé qui est inscrit au CI. En dépit de certaines similitudes, une différence fondamentale existe donc entre la table des cotisations des indépendants et celles des non-actifs: le montant inscrit au CI des indépendants est, à tous les échelons de la table de cotisation, égal à celui de leurs revenus; pour les non-actifs, en revanche, le montant inscrit ne représente qu'entre un tiers et la moitié du revenu sous forme de rente (ou entre 55% et 84% du rendement de la fortune). Ainsi, lorsqu'une personne n'exerçant pas d'activité lucrative s'acquitte de la cotisation minimale de 445 francs, le montant inscrit à son CI est de 4406 francs, tandis que c'est un montant de 8698 francs qui est crédité aux indépendants pour le versement de la même cotisation.

Propositions de modification du système des cotisations des personnes sans activité lucrative

Depuis son instauration, différents éléments du système actuel de cotisation des personnes sans activité lucrative ont donné matière à discussion. Les critiques ont en particulier porté sur l'allègement de l'obligation de cotiser que représente la cotisation maximale et sur le choix du facteur de capitalisation.²³ Nous exposons ci-après différentes propositions ciblées de modification qui pourraient être mises en œuvre au niveau du règlement sans changer la base légale actuellement en vigueur:

Abaissement du facteur de capitalisation actuel

La jurisprudence dit que la multiplication par 20 correspond à une

capitalisation et a pour seul objectif de calculer le capital qui, à un taux donné, aurait produit le revenu que l'assuré touche sous forme de rente.²⁴ Le facteur appliqué devrait par conséquent mieux correspondre aux facteurs de valeurs actuelles utilisés en pratique que ce n'est le cas actuellement.

Une comparaison directe du facteur de capitalisation actuel avec d'autres facteurs utilisés révèle rapidement qu'un facteur de 20 est trop élevé.

Une telle analyse comparative s'arrêtera en premier lieu aux facteurs de conversion officiels de l'AVS/AI. Ces facteurs figurent dans les tables de valeurs actuelles de l'OFAS et sont principalement utilisés pour les indemnités forfaitaires versées en lieu et place d'une rente et pour les cas récursives. Ils dépendent d'une part du montant des intérêts annuels retenu (3%, comme pour le rendement de la fortune qui est à la base de la table actuelle des cotisations de l'art.28, al.1, RAVS), d'autre part de l'espérance de vie restante, puisque le capital doit financer la rente jusqu'au décès. Cette espérance de vie dépend de l'âge et du sexe.

Comme l'indique l'analyse de la distribution par âge, le nombre de personnes sans activité lucrative soumises à l'obligation de cotiser augmente à partir de 59 ou 60 ans environ. Cela correspond à l'âge auquel débute la retraite anticipée. Pour cette tranche d'âge, les tables de valeurs actuelles prévoient, lorsqu'il s'agit de convertir un capital en une rente viagère immédiate, une espérance de vie restante de **15 à 16** ans pour les hommes et de **18 à 19** ans pour les femmes.

La nouvelle loi relative à Publica²⁵ prévoit, quant à elle, un taux de 5,84 pour la conversion du capital constitué en une rente annuelle à l'âge de 60 ans. Le facteur de conversion de la rente en un capital correspond à la valeur inverse et s'élève donc de manière uniforme pour les deux sexes à **17,12**.

21 Milieu de la table actuelle des cotisations pour personnes sans activité lucrative.

22 Cotisations supérieures à 3500 francs.

23 Voir p. ex. Käser, p.235; Pratique VSI 1994, p.210 s.

24 Pratique VSI 1994, p.211, consid. 4c.

25 Publica: Caisse fédérale de pensions.

Si l'on compare entre elles les valeurs actuelles de la CFA 2000 (prédécesseur de Publica), de la LPP 2000, du recensement fédéral de la population 2000 et de l'AVS en 1997, on voit qu'elles ne s'écartent les unes des autres que de quelques pourcent. La valeur moyenne s'élève à 16,1 et 15,7 pour les hommes âgés respectivement de 59 et 60 ans, à 18,3 et 17,9 pour les femmes.

Sur la base de ces réflexions, il faudrait recommander comme nouveau facteur de capitalisation la valeur de 18.

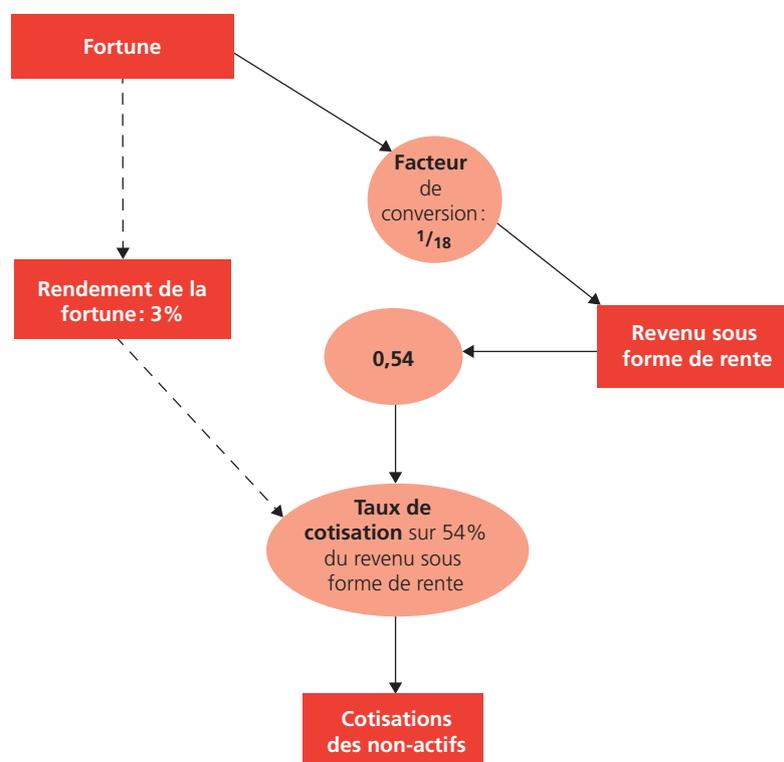
On renoncera délibérément à introduire des facteurs distincts selon le sexe. Le système de l'AVS ne prévoit en règle générale aucune distinction entre hommes et femmes (notamment au niveau des cotisations, des rentes et des modèles d'anticipation de la rente dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS).

Le facteur de capitalisation ne devrait pas non plus être échelonné en fonction de l'âge, mais devrait plutôt être adapté le mieux possible à l'âge usuel de la retraite anticipée. La proposition avancée dans la littérature, qui prévoit la conversion des revenus sous forme de rentes en fortune selon des facteurs dépendants de l'âge (valeur actuelle de rentes viagères)²⁶, n'est pas reprise ici, puisqu'un facteur dépendant de l'âge imposerait des cotisations différentes à des personnes sans activité lucrative d'âge différent mais disposant de la même fortune déterminante. Le Tribunal fédéral n'a par ailleurs jamais contesté le principe d'un facteur de capitalisation unique.

Un abaissement de ce facteur à 18 ne provoquerait pas de modifications considérables des cotisations, mais entraînerait automatiquement une diminution des cotisations perçues sur les revenus sous forme de rente. Une personne disposant d'une rente de 100 000 francs et qui payait, avec le facteur de capitalisation initial de 30, une cotisation annuelle de 7221 fr. 50, ne verse plus aujourd'hui, avec un facteur de capitalisation de

Nouveau système de calcul des cotisations des personnes sans activité lucrative

G2



Source: G. Kleinlogel, OFAS

20, qu'une cotisation de 4191 fr. 50. Un facteur de 18 réduirait encore ce montant à 3585 fr. 50.

Une augmentation du taux de cotisation serait donc nécessaire si l'on souhaite éviter une baisse supplémentaire des cotisations sur les revenus sous forme de rente (et donc également une réduction des inscriptions au CI).

Nouvelle valeur de référence pour la définition des cotisations: les revenus sous forme de rente

Lors de la création de l'AVS en 1948, l'auteur du règlement a décidé d'asseoir les cotisations des personnes sans activité lucrative sur le rendement de la fortune disponible – sauf pour les personnes devant s'acquitter de la cotisation minimale. La proposition avancée ici consiste à **convertir la fortune en un revenu sous forme de rente en appliquant la formule de conversion: «Division de**

la fortune par le facteur de conversion».

Cette modification tiendrait alors compte des changements intervenus dans la composition de la catégorie des personnes sans activité lucrative. Le nombre de personnes sans activité lucrative soumises à l'obligation de cotiser et disposant d'un revenu sous forme de rente a en effet fortement augmenté. Avec le système actuel, les revenus sous forme de rente de la grande majorité des personnes concernées sont artificiellement convertis en une fortune.²⁷

La modification proposée conduirait aussi à une plus grande conformité formelle avec les autres formes de cotisations qui sont toujours perçues sur le revenu.

²⁶ Käser, p. 235.

²⁷ Avant, comme le relève Käser, p. 235, «d'inverser partiellement cette opération en calculant le rendement d'un capital fictif» [note traduction].

Exemple

Une femme âgée de 63 ans est en préretraite. Elle perçoit une rente anticipée de l'AVS, plus une rente du 2^e pilier d'un montant annuel de 20 000 francs. Elle est propriétaire de son logement, dont la valeur patrimoniale est de 250 000 francs.

| | Système actuel | | Système proposé | |
|---|-------------------------|-------------|----------------------------------|-------------|
| Fortune | Fortune | 250 000 | Fortune divisée par 18 | 13 889 |
| Revenu sous forme de rentes | Rente multipliée par 20 | 400 000 | Rente | 20 000 |
| Base de calcul | Total | 650 000 | 54% du total | 18 300 |
| Cotisation en tant que personne non active (NA) annuelle | Selon barème | 1212 | Taux de cotisation jusqu'ici: | 1111 |
| | | | Nouveau taux de cotisation 10,1% | 1848 |

Cette modification se traduirait dans la table des cotisations pour les personnes sans activité lucrative de la façon suivante: le revenu sous forme de rente figurerait désormais dans la première colonne et la fortune correspondante ne figurerait que dans la seconde.

Fixation d'un taux de cotisation uniforme

Dans la mesure où le barème dégressif prévu initialement ne compte plus que deux niveaux, on pourrait même envisager de supprimer totalement le système actuel d'échelonnement.²⁸ Une solution envisageable serait de percevoir le taux plein de cotisation de 10,1%²⁹ sur 54% du revenu sous forme de rente. Le nouveau facteur de conversion de 18 assurerait en effet l'équivalence entre un rendement de la fortune de 3% et le montant correspondant à 54% d'un revenu sous forme de rente. Il se traduirait de facto par un taux de cotisation de 5,454% sur l'ensemble du revenu sous forme de rente, alors que ce taux se situe aujourd'hui, du

fait de l'échelonnement, entre 3,4 et 5,1%. Le rendement de la fortune serait ainsi soumis à un taux de cotisation uniforme de 10,1%. Certes, les cotisations augmenteraient pour l'ensemble des assurés sans activité lucrative, cette augmentation pourrait avoir pour eux des conséquences positives. Le nouveau système d'anticipation de la retraite, dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, prévoit en effet un nouveau calcul de la rente à l'âge ordinaire de la retraite (65 ans), les cotisations versées durant l'anticipation étant constitutives de rente.

Variantes de la nouvelle formule de calcul pour les cotisations des personnes sans activité lucrative en cas de taux de cotisation unique

La proposition avancée ici prévoit la conversion de la fortune en un revenu sous forme de rente en appliquant la formule: «**Division de la fortune par le facteur de conversion**». Une cotisation est ensuite prélevée sur 54% de ce revenu selon un taux de cotisation unique. Comme l'illustre le diagramme ci-dessus, on obtiendrait une cotisation d'un même montant en appliquant le même taux de cotisation à un rendement de la fortune de 3%. Pour cette raison, la formule de calcul proposée, avec le taux de cotisation unique, pourrait également être formulée sans que le facteur de conversion de la fortune

en revenu sous forme de rente ne soit mentionné de façon explicite:

Cotisation des NA = taux de cotisation * {3% de fortune + 54% de la rente}

Le taux de cotisation possible est alors au maximum de 10,1%. Le facteur de conversion correspondant de 18 n'apparaît plus dans cette formule. Il y est toutefois exprimé de façon implicite du fait de l'équivalence existant entre les 3% de la fortune (= le rendement de la fortune) et les 54% du revenu sous forme de rente.

Afin de simplifier le libellé de la formule ci-dessus, on pourrait aussi imaginer de faire porter la cotisation sur 50%, et non 54%, de la rente.³⁰ La formule s'énoncerait alors de la façon suivante:

Cotisation des NA = taux de cotisation * {3% de fortune + 50% de la rente}

Le facteur de conversion implicite de la formule (facteur de valeur actuelle) diminuerait alors à 16²/₃. Il ressort des considérations exposées plus haut qu'une telle valeur serait pleinement justifiée.

Franziska Grob, juriste, secteur Financement AVS, domaine Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS.
Mél: franziska.grob@bsv.admin.ch

Gudrun Kleinlogel, mathématicienne, division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél: gudrun.kleinlogel@bsv.admin.ch

28 Cela faciliterait aussi un relèvement de la cotisation maximale, voire sa suppression, puisqu'on n'aurait pas à s'interroger sur la pertinence d'introduire un deuxième échelonnement des cotisations.

29 Un taux plus faible serait également possible.

30 Il s'agit aujourd'hui de 60%.

Protection des données dans la procédure d'instruction de l'AI: nouvelle base légale

La 5^e révision de l'AI n'introduit pas seulement les nouveaux instruments dont on a beaucoup parlé et des mesures d'économie. Elle contient aussi une innovation concernant la protection des données qui n'a guère retenu l'attention, mais qui est d'une grande portée. Dérogeant à l'art. 28, al. 3, LPGA, pour répondre étroitement aux besoins de l'assurance-invalidité, l'art. 6a LAI doit permettre de lever les ambiguïtés existantes en matière de protection des données dans la procédure d'instruction.



Ralph Leuenberger
Office fédéral des assurances sociales

Le problème à résoudre

Pour instruire une demande de prestations, l'assurance-invalidité (AI) doit avoir une connaissance approfondie de l'état de santé ainsi que de la situation sociale et économique de l'assuré qui s'adresse à elle¹. La disposition légale qui régit dans ce cas la protection des données est l'art. 28, al. 3, de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA)², dont voici la teneur: «*Le requérant est tenu d'autoriser dans des cas particuliers toutes les personnes et institutions, notamment les employeurs, les médecins, les assurances et les organes officiels à fournir des renseignements, pour autant que ceux-ci soient nécessaires pour établir le droit aux presta-*

tions. Ces personnes et institutions sont tenues de donner les renseignements requis.»

Sur la base de cette disposition, le formulaire de demande de l'AI demandait jusqu'ici à la personne requérante de signer une autorisation ad hoc. Le texte auquel il fallait souscrire était formulé en ces termes:

«*En signant ce formulaire, l'assuré(e) ou son/sa représentant(e) autorise toutes les personnes et tous les offices entrant en considération, en particulier les médecins, le personnel paramédical, les établissements hospitaliers, les caisses-maladie, les employeurs, les avocat(e)s, les fiduciaires, les assurances publiques et privées, les organismes publics ainsi que les institutions d'aide sociale privées, à donner aux organes de*

l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité les renseignements nécessaires à l'examen du bien-fondé de la demande et de l'octroi de prestations, ainsi que ceux visant à l'exercice par l'assurance du droit de recours contre les tiers responsables contre lesquels l'assuré(e) peut faire valoir des prétentions en dommage-intérêts ensuite du préjudice subi.»

Bien que le libellé de cette procuration fût largement fondé sur l'art. 28, al. 3, LPGA, le préposé fédéral à la protection des données a répété à plusieurs reprises que cette procuration était un blanc-seing dénué de valeur, sa formulation trop vague ne permettant pas de savoir qui est autorisé à donner quelles informations³. Selon le préposé fédéral, une autorisation ne peut être valable du point de vue juridique que si les informations à fournir sont clairement définies (p.ex. diagnostic de l'atteinte à la santé) et les personnes et institutions auxquelles elles sont destinées nommément désignées (p.ex. D^r XY).

Si l'AI s'était conformé à cet avis, la procédure d'instruction aurait enregistré de fâcheux retards et les frais d'administration auraient fortement augmenté dans l'AI⁴. Jusqu'à l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI, l'assurance a donc continué à se servir de l'autorisation citée plus haut pour éviter que le système ne s'ef-

1 Cf. Gisella Mauro et Djordje Rajic, «Procédure de l'assurance-invalidité: collaboration du médecin traitant», dans CHSS 4/2007, p. 223 s.

2 RS 830.1

3 Cf. p. 273 et 274 du 6^e Rapport d'activité 1998/1999 et l'article «Krankentaggeldversicherung und Datenschutz», p. 7-9, sur le site du préposé fédéral à la protection des données et à la transparence, www.edoeb.admin.ch.

4 En 2007, quelque 76 000 nouvelles demandes de prestations AI ont été déposées en Suisse.

fondre en raison d'une interprétation trop restrictive de l'art. 28, al. 3, LPGa (à vrai dire, le Tribunal fédéral n'a jamais eu à se prononcer sur la validité de cette procuration)⁵.

Le débat de la 5^e révision

Il fallait donc profiter de la 5^e révision de l'AI pour régler plus clairement la question de l'accès aux données en trouvant une solution qui soit viable pour l'assurance. Une modification de l'art. 28, al. 3, LPGa⁶ fut donc proposée dans le message concernant la 5^e révision de l'AI⁷, dont voici la teneur:

«Celui qui fait valoir son droit aux prestations est tenu d'autoriser, de manière générale, les employeurs, les fournisseurs de prestations au sens des art. 36 à 40 LAMal, les assurances et les organes officiels à fournir tous les renseignements et documents nécessaires pour établir le droit aux prestations et aux prétentions récursoires. ...»

Une comparaison avec la réglementation qui était alors en vigueur montre⁸ que la proposition du message remplaçait la formulation antérieure, plus large: «toutes les personnes et institutions», suivie de quelques exemples, par une énumération exhaustive de toutes les personnes et institutions en mesure de fournir des renseignements: *les employeurs, les fournisseurs de prestations au sens des art. 36 à 40 LAMal, les assurances et les organes officiels*. Ce groupe de personnes et d'institutions, circonscrit plus étroitement, devait être autorisé «de manière générale», et non plus «dans des cas particuliers»,

à transmettre à l'AI les renseignements et les documents nécessaires à l'instruction des droits aux prestations.

Lors des auditions au sein de la commission d'examen préalable du Conseil national, une opposition s'est fait jour contre la disposition proposée dans le message. D'un côté, le préposé fédéral à la protection des données a une nouvelle fois fait part de ses réserves et, d'un autre, plusieurs parlementaires ont regretté que la LPGa, qui est une loi relativement récente, soit modifiée, dans le seul but de résoudre un problème concernant l'AI uniquement.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a donc travaillé sur une nouvelle proposition de texte qui devait cette fois figurer dans la loi sur l'assurance-invalidité (LAI)⁹ et, du même coup, s'appliquer à cette seule assurance. C'est ainsi qu'il a élaboré le nouvel art. 6a, qui avait été discuté préalablement avec le préposé à la protection des données, avant d'être soumis au Parlement à titre de proposition de l'administration. Les Chambres n'ayant fait que des modifications rédactionnelles, on peut dire que l'article a été repris tel quel dans la LAI.

La nouvelle réglementation

Depuis l'entrée en vigueur de la 5^e révision de l'AI, la loi comporte donc un art. 6a dont la teneur est la suivante:

Art. 6a Autorisation de donner des renseignements

¹ En faisant valoir son droit aux prestations, l'assuré, en dérogation à l'art. 28, al. 3, LPGa, autorise les personnes et les instances mentionnées dans sa demande à fournir aux organes de l'AI tous les renseignements et les documents nécessaires pour établir ce droit et le bien-fondé de prétentions récursoires. Ces personnes et ces instances sont tenues de fournir les renseignements requis.

² Les employeurs, les fournisseurs de prestations au sens des art. 36 à 40 LAMal, les assurances et les instances officielles qui ne sont pas mentionnés expressément dans la demande sont autorisés à fournir aux organes de l'AI, à la demande de celle-ci, tous les renseignements et les documents nécessaires pour établir le droit de l'assuré aux prestations et le bien-fondé de prétentions récursoires. L'assuré doit être informé des contacts établis avec ces personnes et ces instances.

Cette réglementation remplace donc, pour l'AI, celle de l'art. 28, al. 3, LPGa, qui continue à s'appliquer pour les autres assurances sociales.

S'il fallait précédemment que la personne assurée autorise expressément la transmission des données en signant une procuration, la réglementation actuelle déploie ses effets automatiquement, dès que la personne signe le formulaire de demande; celle-ci ne doit donc pas être sollicitée une nouvelle fois. Du même coup, l'assuré ne peut plus par exemple déposer une demande et, simultanément, refuser de signer la procuration générale. Dès qu'elle reçoit une demande de prestations signée, l'AI a automatiquement le droit de se procurer les données dont elle a besoin. L'assuré ne peut plus s'opposer à ces démarches.

Vu cet automatisme et comme l'autodétermination en matière de transmission d'informations est un droit éminemment personnel – c'est d'ailleurs là ce que la protection des données doit garantir –, le formulaire de demande doit être signé par le requérant lui-même dans toute la mesure du possible. La règle s'applique aussi dans les cas où la demande est faite par des tiers habilités. Si la demande n'est pas signée conjointement par la personne assurée elle-même, une procuration de celle-ci est nécessaire¹⁰. Une seule exception est prévue: lorsque la personne assurée n'est pas capable de discernement. Dans ce cas, le représentant

5 Le Tribunal administratif du Canton de Berne a toutefois affirmé, dans son jugement du 4 juillet 2005 en la cause P.M (n° IV 63825/125/2003) que l'autorisation était valable sur la base de l'art. 28, al. 3, LPGa.

6 FF 2005, p. 4375.

7 FF 2005, p. 4215 s.

8 Cf. les explications dans la FF 2005, p. 4332.

9 RS 831.20

10 Cf. le nouvel art. 65, al. 1, du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI), RS 831.201

légal peut délivrer valablement l'autorisation selon l'art. 6a, al. 1, LAI¹¹.

Les effets de la nouvelle autorisation

L'autorisation a deux types d'effets, précisés dans les deux alinéas de l'art. 6a LAI.

L'art. 6a, al. 1, LAI prévoit que toutes les personnes et les instances explicitement mentionnées peuvent fournir sans autres des renseignements et sont même tenues de le faire dès qu'il apparaît que les informations ou les documents pourraient être utiles pour l'instruction du droit à des prestations de l'AI ou à des prétentions récursoires. Dans la majorité des cas, ces personnes ou ces instances sont des médecins traitants ou des hôpitaux, des employeurs (actuels ou anciens) ou d'autres assurances.

Ce n'est pas la personne ou l'institution à laquelle est adressée la demande de renseignements ou d'informations qui peut décider si ces données sont importantes; c'est en première ligne à l'office AI qui entreprend la démarche d'en juger, car il est le seul à avoir une vue d'ensemble des informations nécessaires et importantes pour examiner le droit aux prestations. Si on le lui demande, il doit bien évidemment dire pourquoi l'AI a besoin des renseignements qu'il veut se procurer.

Dans les cas visés à l'art. 6a, al. 1, LAI, l'office AI n'est pas tenu de dire à la personne assurée qu'il a pris contact avec telle personne ou telle instance. L'assuré doit présumer que les personnes et instances nommément mentionnées dans la demande de prestations seront consultées. Il peut se tenir au courant de ce qui se passe en vertu de son droit de consulter les dossiers, pour autant que cela lui semble nécessaire (mais ce genre de démarches ne devrait pas être nécessaire, car la 5^e révision de l'AI renforce le contact direct avec les per-

sonnes assurées, en prévoyant par exemple une séance d'évaluation¹²).

Selon l'art. 6a, al. 2, LAI, la situation se présente sous un jour un peu différent en ce qui concerne les personnes et instances qui ne sont pas mentionnées dans la demande de prestations. A partir du moment où la personne assurée a signé le formulaire, ces dernières aussi sont autorisées à fournir des renseignements et à transmettre des dossiers – elles sont même tenues de le faire. Mais dans ce cas, l'office AI doit informer la personne assurée des contacts qui ont eu lieu, soit en lui transmettant directement une copie de la lettre envoyée pour se procurer des renseignements, soit ultérieurement, par exemple lors d'un entretien à l'office AI. Dans ce cas aussi, l'assuré a toute liberté de faire valoir son droit de consulter les dossiers pour savoir précisément où en sont les choses.

Les raisons d'être de la nouvelle réglementation

Certains, assurés et des défenseurs de la protection des données, penseront peut-être que la nouvelle réglementation en matière d'autorisation est trop large. Mais celle-ci n'a pas été élaborée sans raisons: l'obligation faite à l'assuré de coopérer et de réduire le dommage justifie la portée de la réglementation. Comme la personne assurée sollicite des prestations de l'AI, il est normal qu'elle doive, en contrepartie, permettre à l'assurance de connaître clairement sa situation, sans quoi l'AI ne pourrait pas remplir le mandat que lui confie la loi en répondant rapidement et sans trop de formalisme aux demandes justifiées et en opposant une fin de non-recevoir à celles qui ne le sont pas.

Les effets de la nouvelle réglementation

La nouvelle réglementation permet à l'AI de se procurer des infor-

mations beaucoup plus facilement, puisqu'il suffit que la personne assurée transmette une demande de prestations munie d'une signature valable pour que l'assurance puisse demander des informations et des documents à toutes les personnes et instances impliquées. Dans ce cas, la loi oblige en effet ces dernières à fournir des renseignements et des documents.

Cette nouvelle réglementation accroît par ailleurs la sécurité du droit en matière de protection des données, car l'AI n'a plus besoin de se servir de procurations dont la validité est contestée. Le changement est important notamment en ce qui concerne les rapports avec les médecins et les hôpitaux qui, bien que déjà déliés de leur obligation de garder le secret et tenus de communiquer des données à l'AI¹³, n'acceptaient parfois de parler que de l'incapacité de travail, et de rien d'autre. Il arrivait ainsi souvent que des documents comme des rapports d'opération ou de sortie de l'hôpital n'étaient pas transmis à l'AI. Les médecins et les hôpitaux qui agissaient de la sorte ne pourront plus se prévaloir du droit de la protection des données. Leur refus sera considéré comme une atteinte inexcusable à l'obligation de renseigner inscrite dans la loi. Comme nous l'avons expliqué dans la partie intitulée «Les effets de la nouvelle autorisation», il appartient aujourd'hui à l'AI et non au médecin traitant de dire si une information est vraiment importante pour le traitement d'une demande.

Cela dit, la nouvelle réglementation de l'art. 6a LAI ne porte que sur la recherche d'informations effectuée par l'office AI. La 5^e révision de l'AI n'a pas introduit de dispositions spéciales réglant l'opération en sens inverse, c'est-à-dire la transmission à des tiers, par l'AI, d'informations

11 Art. 65, al. 2, RAI.

12 Cf. art. 70 RAI.

13 Cf. l'article de Gisella Mauro et Djordje Rajic cité plus haut.

souvent utiles et nécessaires. Dans ces cas, on continuera donc à utiliser des procurations ad hoc lorsque la communication d'un renseignement n'est pas prévu à titre exceptionnel dans la loi¹⁴ ou qu'elle doit nécessai-

rement avoir lieu pour que la personne assurée puisse bénéficier d'une prestation¹⁵.

Conclusion

La création de l'art. 6a LAI a permis de préciser grandement les règles auxquelles l'AI doit se conformer quand elle se procure des informations pour que l'opération ne pose pas de problèmes sur le plan du droit de la protection des données. La nouvelle réglementation, plus

simple, est aussi dans l'intérêt de la personne assurée, car elle permet à l'AI d'avoir accès sans tarder aux informations nécessaires et, du même coup, de travailler rapidement et efficacement à la réadaptation de cette personne, conformément à la philosophie de la 5^e révision de l'AI.

14 Par exemple art. 3c, al. 5, LAI (l'office AI signale aux assureurs et à l'employeur dans le cas où celui-ci a fait la communication si des mesures d'intervention précoce sont indiquées).

15 Il s'agit alors de cas où la personne assurée a manifestement intérêt à ce que les informations soient transmises (par exemple, communication de mesures de réadaptation de l'AI aux organes d'exécution).

Ralph Leuenberger, lic. iur., domaine AI,
OFAS.

Mél: ralph.leuenberger@bsv.admin.ch

Assurance-invalidité

07.3840 – Motion Bortoluzzi Toni, 20.12.2007: 6^e révision de l'AI. Elaborer un message avant la fin 2008

Le conseiller national Toni Bortoluzzi (UDC, ZH) a déposé la motion suivante :

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement avant la fin 2008 un message relatif à une 6^e révision de l'assurance-invalidité (AI). A l'occasion de cette révision, il examinera plus particulièrement des mesures dans les domaines suivants: situations de surassurance; raisons peu claires de l'invalidité; sur-sollicitation de l'AI par les étrangers; simplification de la bureaucratie de l'AI; collaboration entre l'AI, l'AC, la CNA et l'aide sociale pour la réinsertion professionnelle; coordination entre l'AI et les prestations complémentaires; coordination entre l'AI et la prévoyance professionnelle; l'assurance-accidents; démedicalisation de la pratique de l'AI.»

Développement

Malgré la 5^e révision, l'AI continuera d'afficher encore d'importants déficits, et même un financement complémentaire ne résoudra pas les problèmes de cette assurance. Une 6^e révision est indispensable si l'on veut un assainissement structurel de l'AI, c'est-à-dire l'équilibre des comptes. Il s'agit donc de combattre les abus qui subsistent après la 5^e révision, en d'autres termes de réduire fortement le nombre de rentiers. Ce n'est qu'ainsi qu'on pourra donner à cette assurance sociale une assise financière durable. Un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée ou du taux des cotisations salariales nuirait à l'économie sans résoudre les problèmes de l'AI.»

Réponse du Conseil fédéral du 27.2.2008

«Dans le cadre de la 5^e révision de l'AI, diverses mesures d'économie, permettant d'améliorer sensiblement les comptes de l'AI, ont été adoptées. D'autres mesures d'économie, par exemple le transfert à l'assurance-maladie des coûts des mesures médicales destinées aux mineurs, présenté par le Conseil fédéral, ou la réduction de moitié des rentes pour enfants, proposée dans les débats parlementaires, ont été rejetées par le Parlement. Depuis sa décision, il n'y a eu aucun élément nouveau qui permettrait d'envisager d'autres mesures.

Quant aux solutions proposées par l'auteur de la motion, elles sont soit déjà mises en place

par la 5^e révision de l'AI (p.ex. le renforcement de la collaboration inter-institutionnelle ou la lutte contre la fraude et l'octroi de prestations indues), soit formulées de manière trop générales. Elles n'auraient cependant, selon toute vraisemblance, que des effets négligeables sur les dépenses face à l'importance du déficit.

Par ailleurs, les propositions de l'auteur de la motion n'influenceraient pas les rentes en cours, mais uniquement les nouvelles rentes. Or, c'est bien à l'héritage des années passées qu'il est urgent de trouver une solution. Le coût des nouvelles rentes est, quant à lui, maîtrisé à ce jour grâce à la nouvelle pratique introduite depuis 2004 et aux mesures prévues par la 5^e révision de l'AI.

Le Conseil fédéral reconnaît que des mesures correctrices supplémentaires seront certainement nécessaires. Cela étant, il est impératif d'attendre et d'examiner d'abord les effets déployés par la 5^e révision de l'AI. Il ne serait pas pertinent de mettre sur pied une nouvelle révision sans avoir au préalable évalué les résultats des 4^e et 5^e révisions. Un message pourrait être présenté au Parlement fin 2012 comme l'a préconisé le Conseil des Etats dans sa décision du 18 décembre 2007 concernant le financement additionnel.»

Déclaration du Conseil fédéral du 27.2.2008

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Questions familiales

07.3874 – Motion Amherd Viola, 21.12.2007: Prix Jeunesse

La conseillère nationale Viola Amherd (PDC, VS) a déposé la motion suivante :

«Le Conseil fédéral est chargé de créer un prix Jeunesse; ce prix récompensera des jeunes qui se sont distingués dans le domaine de la pré-

vention de la violence ou dans celui de l'intégration.

Développement

Les jeunes ont besoin de modèles. Le prix Jeunesse permettra en outre de sensibiliser le grand public à l'importance de la prévention de la violence et de l'intégration.»

Réponse du Conseil fédéral du 7.3.2008

«Le Conseil fédéral partage l'opinion de l'auteur de la motion: les jeunes contribuent grandement à la prévention de la violence et à l'intégration, et cela mériterait d'être connu du large public. C'est la raison pour laquelle, conformément à la loi sur les activités des jeunes, il soutient les projets montés par des jeunes dans le domaine de l'intégration et de la prévention de la violence et appuyés par le Service de lutte contre le racisme. Il veille également à publier et à diffuser les résultats de ces projets. La Confédération a aussi soutenu des projets en faveur de la jeunesse dans le cadre d'un programme d'encouragement pour l'intégration.

Le Conseil fédéral rejette toutefois l'idée de créer un prix Jeunesse. Une telle mesure peut tout à fait avoir du sens, mais elle ne saurait trouver sa place au niveau de la Confédération. Les actions pour prévenir la violence et favoriser l'intégration qui ont du succès s'appuient sur l'initiative et le courage civique des individus et sur l'engagement de certains groupes dans le champ des relations institutionnelles et personnelles. La reconnaissance de ces actions devrait par conséquent être le fait d'institutions plus proches des citoyens, comme les organisations non gouvernementales, les écoles ou les communes.»

Déclaration du Conseil fédéral du 7.3.2008

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Etat des délibérations: non encore traité au conseil

**07.3894 – Motion Borer Roland F.,
21.12.2007:****Prévention de la violence
chez les jeunes**

Le conseiller national Roland F. Borer (UDC, SO) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé d'étudier l'influence qu'exercent sur les jeunes (et sur leur propension à la violence), d'une part, les jeux électroniques qui contiennent des représentations de la violence et, d'autre part, les scènes et les images qui, en particulier au cinéma et dans les médias, font l'apologie de la violence. Si nécessaire, il soumettra au Parlement des propositions visant à interdire ou à limiter l'accès à certains types de représentations ou fixant des limites d'âge.

Développement

Selon les informations parues dans les médias, il y a tout lieu de penser que certains actes de violence juvénile, en particulier certains assassinats et tueries commis en Suisse et à l'étranger, ont été perpétrés par des jeunes influencés par la consommation régulière de jeux électroniques et autres médias contenant des représentations de la violence. Il a en outre été constaté que les auteurs de ces actes avaient un penchant pour les «killergames» («jeux de tueurs»), comme les appellent désormais les médias suite à certains drames.

En raison de la disposition croissante des jeunes à faire usage de la violence, il est urgent de déterminer les causes de ce phénomène et de prendre, le cas échéant, les mesures nécessaires.»

**Réponse du Conseil fédéral
du 7.3.2008**

«L'utilisation des médias par les enfants et les jeunes en Suisse a fortement augmenté ces dernières années. Les médias dits de divertissement (p.ex. télévision, DVD, jeux électroniques ou Internet) font partie main-

tenant du quotidien de la plupart d'entre eux. Or, ce phénomène constitue un accès non protégé à des représentations exaltant la violence et à l'utilisation de jeux électroniques à contenu violent. Le Conseil fédéral partage l'avis de l'auteur de la motion: les représentations de la violence que drainent ces médias, en interaction avec d'autres facteurs propres au contexte social, sont susceptibles d'entraîner des conséquences problématiques tant chez les enfants et les jeunes que chez les adultes.

En adoptant le postulat 07.3665 Galladé «Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence», le Conseil fédéral s'est déjà déclaré prêt à examiner quelles seraient les mesures capables de protéger les enfants et les jeunes de la violence dans les médias. Ce point sera examiné de manière approfondie dans le cadre du rapport qui répondra aux postulats 03.3298 Leuthard «Violence des jeunes» et 06.3646 Amherd «Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité». Il contiendra notamment un chapitre sur la problématique «Représentations à contenu violent dans les médias», un résumé de l'état actuel de la recherche internationale à ce sujet et des recommandations pour une action préventive dans le domaine des médias qui s'adresse aussi bien à l'ensemble du public (prévention universelle) qu'aux personnes les plus exposées, soit en tant que groupe (prévention sélective), soit au niveau individuel (prévention indiquée).

Les exigences de la présente motion sont ainsi prises en compte. Il n'y a donc pas lieu, actuellement, d'en faire davantage.»

**Déclaration du Conseil fédéral
du 7.3.2008**

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Etat des délibérations: non encore traité au conseil

Droit du travail**07.3885 – Motion John-Calame Francine,
21.12.2007:****Travail au noir**

La conseillère nationale Francine John-Calame (PES) a déposé la motion suivante:

«Pour lutter efficacement contre le travail au noir, le Conseil fédéral est chargé de fixer un délai aux employeurs pour l'annonce d'un travailleur auprès d'une caisse de compensation AVS.

Développement

Actuellement, nombre d'employeurs attendent le décompte de fin d'année de leur caisse de compensation AVS pour annoncer les salariés engagés durant l'année, ce qui empêche une lutte efficace contre le travail au noir.

Afin de permettre aux inspecteurs du travail de contrôler efficacement le marché, il serait utile d'instituer un délai plus court qui pourrait être fixé à l'échéance trimestrielle qui suit le 1^{er} jour de travail du salarié.»

Réponse du Conseil fédéral du 27.2.2008

«Le Conseil fédéral a mis en vigueur la révision de la loi sur l'assurance-vieillesse et survivants touchant l'introduction du nouveau numéro d'assuré AVS le 7 novembre 2007. Il a adopté en parallèle, au niveau du règlement, les dispositions nécessaires à l'application de la loi. L'article 136 alinéa 1 du règlement sur l'AVS (RO 2007 5271), qui entrera en vigueur le 1^{er} juillet 2008, oblige l'employeur à annoncer tout nouvel employé à la caisse de compensation compétente avant le mois suivant l'entrée en fonction. La caisse de compensation établit pour chaque nouvel employé une attestation d'assurance confirmant son entrée en service; elle la transmet à l'employeur à l'intention de l'assuré. L'employeur est tenu d'en produire une copie, ainsi que les pièces prouvant que l'annonce a été faite, si cela est exigé à l'occasion d'un contrôle. La mesure visée par l'auteur de la motion existe donc déjà.»

**Déclaration du Conseil fédéral
du 27.2.2008**

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 31 mars 2008)

| Projet | Date du message | Publ. dans la Feuille fédérale | 1 ^{er} Conseil | | 2 ^e Conseil | | Vote final (publ. dans la FF) | Entrée en vigueur/référendum |
|--|-----------------|--------------------------------|---|---|--|---|--|------------------------------|
| | | | Commission | Plénum | Commission | Plénum | | |
| Péréquation financière. Législation d'exécution | 7.9.05 | FF 2005 5641 | Com. spéc. CE 7.2.06 | CE 14/15.3, 21.3, 26.9.06 | | CN 19/20/28.9.06 | 6.10.06 (FF 2006, 7907) | |
| LAMal – Projet 1B Liberté de contracter | 26.5.04 | FF 2004, 4055 | CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2, 15.10, 9.11.07 18.2.08 (1 ^{re} partie) 18.3.08 (2 ^e partie) | CE 6.12.07 (2 ^e partie prolong. de la clause du besoin pour les médecins) | CSSS-CN 30.6.04, 18.1.08 (2 ^e partie) | 5.3.08 (2 ^e partie) | | |
| LAMal – Projet 1D Participation aux coûts | 26.5.04 | FF 2004, 4121 | CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04 | CE 21.9.04 | CSSS-CN 30.6.04 | | | |
| LAMal – Projet 2A Financement hospitalier et compensation des risques | 15.9.04 | FF 2004, 5207 | CSSS-CE 18/19.10.04, 24/25.1, 27/28.6, 30.8, 21.9, 31.10.05, 23/24/25.1, 21.2.06, 3/4.5, 2.7, 27.8.07 (1 ^{re} partie sans compensation des risques) Sous-com. 28.2, 22+31.3, 11.4, 30.5, 11.8, 24.10.05, 3/4.5, 2.7, 15.10.07 (diff. compens. des risques), 20.12.07 diff. 1 ^{er} et 2 ^e partie | CE 20.9.05 (refus à la CSSS-CE) 7/8.3.06, 24.9.07, 6.12, 20.12 (1 ^{re} partie), 6.12, 18.12, 20.12 (2 ^e partie), | CSSS-CN 7.4, 4.5, 6/7.7, 7.9, 2+22/23/ 24.11.06, 27.4, 13.9 (compensation des risques) 25.10.07 (diff. 1 ^{re} partie), 26.12.07 Diff. (1 ^{re} et 2 ^e partie) | CN (1 ^{re} partie sans compen- sation des risques) 20/21/22.3, 3.10.07 (compensation des risques), 4.12, 17.12, 20.12 1 ^{re} partie), 4.12, 17.12, 19.12, 20.12.07 (2 ^e partie) | 21.12.07 (1 ^{re} et 2 ^e partie) | |
| LAMal – Projet 2B Managed Care | 15.9.04 | FF 2004, 5257 | CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06 2 ^e partie médicaments: 9.1, 15.2, 26.3, 3.5, 13.9.07 8.1.08 (2 ^e partie, médicaments, diff.) | CE 5.12.06 (1 ^{re} partie sans médicaments), 13.6.07, 4.3.08 (2 ^e partie médicaments) | CSSS-CN 25.10.07, 13.7.08 (2 ^e partie médicaments) | CN 4.12.07 (2 ^e partie médicaments) | | |
| LAMal – Financement des soins | 16.2.05 | FF 2005, 1911 | CSSS-CE 29.8.05, 24.1, 21.2, 24.4, 21/22.8.06 27.8.07 (diff.) 8.1.08 (diff.) | CE 19.9.06 24.9.07 (diff.) 4.3.08 (diff.) | CSSS-CN 23.2, 25/26.4, 31.5, 26.10.07 (diff.) | CN 21.6, 4.12.07 (diff.) | | |
| IP pour la baisse des primes d'assurance-maladie dans l'assurance de base | 22.6.05 | FF 2005, 4095 | CSSS-CE 30.8.05, 23/24.1, 29.5.06 sous-com. 7, 20, 22.6, 14.8.06, 15.10, 8.11.07 | CE 25.9.06, 6.12.07 (diff.), | CSSS-CN 2.11.06 sous-com. 9+22.1, 21.2, 25.4, 1.6, 24.8.07 | CN 14.12.06 (prolongation du délai), 18.9, 17.12.07 (diff.) | 21.12.07 (FF 2008, 307) | |
| Révision AI Financement additionnel | 22.6.05 | FF 2005, 4377 | CSSS-CN 26.1.07 17/18.1.08 | CN 20.3.07 18/19.3.08 | CSSS-CE 3.7, 27/28.8, 12, 15, 16.10, 9.11.07 | CE 18.12.07 | | |
| 11^e révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations | 21.12.05 | FF 2006, 1917 | CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08 | CN 18.3.08 | | | | |
| 11^e révision de l'AVS. Introd. d'une prestation de préretraite | 21.12.05 | FF 2006, 2019 | CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08 | CN 18.3.08 | | | | |
| IP Oui aux médecines complémentaires | 30.8.06 | FF 2006, 7191 | CSSS-CN 23.11.06, 25.1.07 | CN 18/19.9, 19.12.07 | CSSS-CE 16.10, 9.11.07 | CE 13.12.07 | | |

CN = Conseil national / CCN = Commission préparatoire du Conseil national / CE = Conseil des Etats / CCE = Commission préparatoire du Conseil des Etats / CSSS = Commission de la sécurité sociale et de la santé publique / CER = Commission de l'économie et des redevances / CAJ = Commission des affaires juridiques / CIP = Commission des institutions politiques / CPS = Commission de la politique de sécurité / IP = Initiative populaire.

Calendrier

Réunions, congrès, cours

| Date | Manifestation | Lieu | Renseignements et inscriptions |
|---------|--|---|---|
| 6.5.08 | Parent: un métier? (cf. CHSS 1/2008) | Forum Fnac – Fribourg-Centre | Université de Fribourg Département Travail social et politiques sociales Rte des Bonnesfontaines 11 1700 Fribourg Tél. 026 300 77 80 Fax 026 300 96 57 tsps@unifr.ch |
| 15.5.08 | Cycle de conférences publiques «L'épreuve de l'injustice» Des inégalités aux injustices (cf. présentation ci-après) | Bâtiment Miséricorde, Université de Fribourg | Université de Fribourg Département Travail social et politiques sociales Rte des Bonnesfontaines 11 1700 Fribourg Tél. 026 300 77 80 Fax 026 300 96 57 tsps@unifr.ch |
| 15.5.08 | Séminaire AGILE. Droit de l'égalité. 1 ^{re} partie: état actuel en Suisse (cf. présentation ci-après) | Hôtel Mövenpick, Lausanne | AGILE Effingerstrasse 55 3008 Berne Tél. 031 390 39 39 Fax. 031 390 39 35 info@agile.ch |
| 21.5.08 | Assemblée générale CSIAS (cf. présentation ci-après) | La Poste, Kultur und Kon- gresszentrum, Viège | CSIAS Monbijoustrasse 22, Case postale 3000 Berne 14 Tél. 031 326 19 19 Fax 031 326 19 10 admin@skos.ch |
| 4.6.08 | Colloque de printemps Précarité et addictions (cf. présentation ci-après) | Université de Fribourg | GREa Rue des Pêcheurs 8 CP 638 1401 Yverdon Tél. 024 426 34 34 info@grea.ch |

Cycle de conférences publiques «L'épreuve de l'injustice»

Des inégalités aux injustices

Existe-t-il un lien entre les formes contemporaines des inégalités sociales et l'expression croissante des problèmes sociaux sous l'angle de l'injustice? Telle sera la question centrale à laquelle cette conférence conclusive s'attachera à répondre. Pour ce faire elle cherchera:

1) à s'interroger sur la transformation contemporaine des inégalités; 2) à saisir pourquoi l'expérience sociale se donne à voir aujourd'hui comme une suite d'épreuves individuelles; 3) à éclaircir les enjeux d'une thématisation des problèmes sociaux sous la figure de l'injustice; 4) à comprendre en quoi le senti-

ment victimaire s'en nourrit d'autant au point de devenir un des modes ordinaires d'expression des rapports aux institutions et aux individus.

Séminaire AGILE. Droit de l'égalité. 1^{re} partie: état actuel en Suisse

L'article 8, alinéa 2 de la Constitution fédérale et la loi sur l'égalité des personnes handicapées protègent les personnes handicapées contre les inégalités.

Quelles possibilités nous offrent la Constitution et la loi? Quelles amé-

liorations promettent-elles? Comment faire pour que nos droits soient respectés? Comment procéder exactement? Quand choisir la voie judiciaire, quand préférer d'autres démarches? Quels cas le Centre Égalité Handicap a-t-il eu l'occasion de traiter? Comment la jurisprudence évolue-t-elle depuis 2004? Quelles sont les modifications légales importantes depuis 2004? Voilà les questions auxquelles nous répondrons durant cette journée de formation.

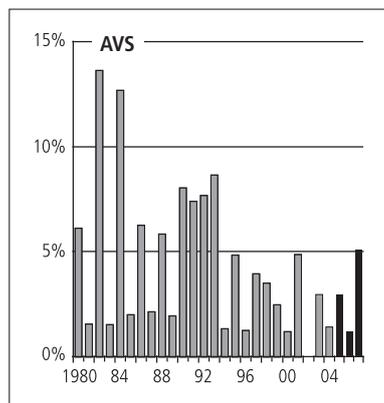
Assemblée générale CSIAS – nouvelles perspectives

Le tunnel de base du Lötschberg ouvre de nouvelles perspectives. La CSIAS saute sur le train: pour la première fois, elle organise son assemblée générale en Valais. Quelles nouvelles perspectives s'offrent à l'aide sociale et à la politique sociale? C'est la question qui est placée au centre de l'assemblée générale. Le professeur Giuliano Bonoli de Lausanne (ID-HEAP) abordera également ce sujet en tant qu'orateur invité. Des légendes captivantes et des histoires sauvages valaisannes constitueront le cadre de cette assemblée.

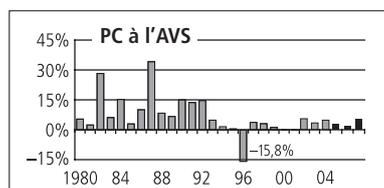
Colloque de printemps – précarité et addictions

Les axes de la nouvelle politique sociale et leurs conséquences dans le domaine des addictions. Variables socioéconomiques et addictions: liens entre les conditions de vie des acteurs et leur consommation, leur accès aux prestations et aux soins et les pronostics de rétablissement. Les deux faces du travail social contemporain: le travail social habilitant et le travail social palliatif: la conférence abordera les questions de conditionnalité de l'aide, des possibilités de prise en charge des personnes en grave désaffiliation sociale et la différence entre une politique de réduction des risques et l'action sociale telle qu'elle est conçue aujourd'hui. Politique sociale et addictions: le grand écart? Quelles sont les incidences des réformes sociales sur le travail dans le champ des addictions? Débat: quelles conséquences pour la pratique des professionnels aujourd'hui et demain? Ce débat sera ouvert par une brève présentation des conditions de travail aujourd'hui dans le secteur bas-seuil et dans la réinsertion.

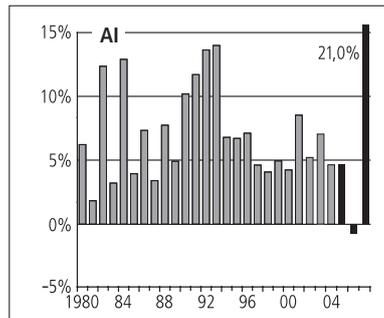
Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



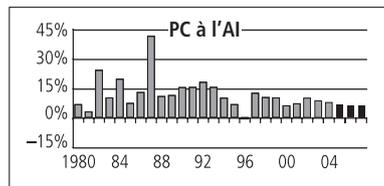
| AVS | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | Modification en % |
|-----------------------------|-----------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------------|-----------------------|
| | | | | | | | TM¹ |
| Recettes | mio fr. | 20 355 | 28 792 | 33 712 | 34 390 | 34 801 | 1,2% |
| | dont contrib. ass./empl. | 16 029 | 20 482 | 23 271 | 24 072 | 25 274 | 5,0% |
| | dont contrib. pouv. publics | 3 666 | 7 417 | 8 596 | 8 815 | 9 230 | 4,7% |
| Dépenses | | 18 328 | 27 722 | 31 327 | 31 682 | 33 303 | 5,1% |
| | dont prestations sociales | 18 269 | 27 627 | 31 178 | 31 541 | 33 152 | 5,1% |
| Résultats des comptes | | 2 027 | 1 070 | 2 385 | 2 708 | 1 499 | -44,7% |
| Capital | | 18 157 | 22 720 | 29 393 | 32 100 | 40 637 ² | 26,6% |
| Bénéficiaires de rentes AVS | Personnes | 1 225 388 | 1 515 954 | 1 684 745 | 1 701 070 | 1 755 827 | 3,2% |
| Bénéf. rentes veuves/veufs | Personnes | 74 651 | 79 715 | 96 297 | 104 120 | 107 539 | 3,3% |
| Cotisants AVS, AI, APG | | 3 773 000 | 3 904 000 | 4 072 000 | 4 105 000 | ... | ... |



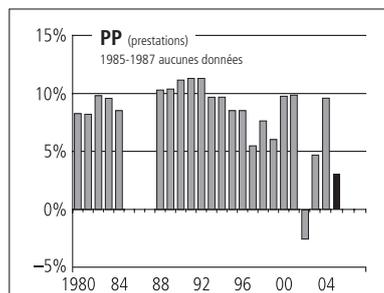
| PC à l'AVS | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|---|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Dépenses (= recettes) | mio fr. | 1 124 | 1 441 | 1 695 | 1 731 | 1 827 | 5,5% |
| | dont contrib. Confédération | 260 | 318 | 388 | 382 | 403 | 5,4% |
| | dont contrib. cantons | 864 | 1 123 | 1 308 | 1 349 | 1 424 | 5,6% |
| Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas) | | 120 684 | 140 842 | 152 503 | 156 540 | 158 717 | 1,4% |



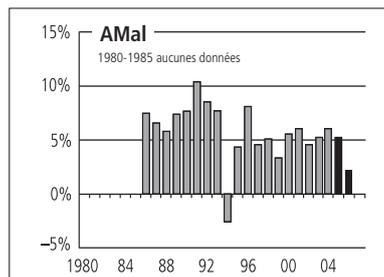
| AI | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 ³ | TM ^{1,3} |
|----------------------------|-----------------------------|--------------|--------------|---------------|---------------|-------------------|-------------------|
| Recettes | mio fr. | 4 412 | 7 897 | 9 823 | 9 904 | 11 786 | 19,0% |
| | dont contrib. ass./empl. | 2 307 | 3 437 | 3 905 | 4 039 | 4 243 | 5,0% |
| | dont contrib. pouv. publics | 2 067 | 4 359 | 5 781 | 5 730 | 7 423 | 29,6% |
| Dépenses | | 4 133 | 8 718 | 11 561 | 11 460 | 13 867 | 21,0% |
| | dont rentes | 2 376 | 5 126 | 6 750 | 6 542 | 6 708 | 2,5% |
| Résultats des comptes | | 278 | -820 | -1 738 | -1 556 | -2 081 | 33,7% |
| Capital | | 6 | -2 306 | -7 774 | -9 330 | -11 411 | 22,3% |
| Bénéficiaires de rentes AI | Personnes | 164 329 | 235 529 | 289 834 | 298 684 | 295 278 | -1,1% |



| PC à l'AI | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|---|-----------------------------|------------|------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Dépenses (= recettes) | mio fr. | 309 | 847 | 1 286 | 1 349 | 1 419 | 5,2% |
| | dont contrib. Confédération | 69 | 182 | 288 | 291 | 306 | 5,2% |
| | dont contrib. cantons | 241 | 665 | 999 | 1 058 | 1 113 | 5,2% |
| Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas) | | 30 695 | 61 817 | 92 001 | 96 281 | 97 915 | 1,7% |

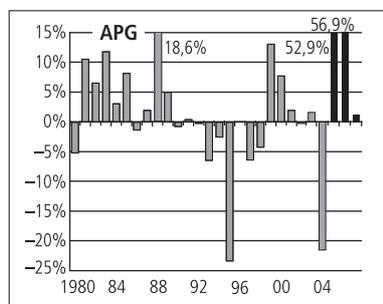
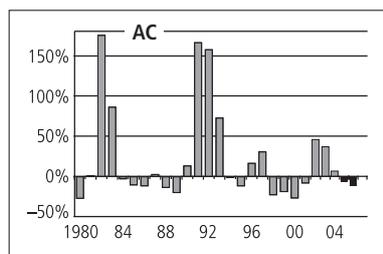
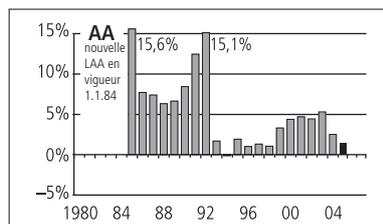


| PP / 2^e pilier | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|----------------------------------|---------------------------|---------------|---------------|---------------|------|------|-----------------|
| Source: OFS/OFAS | | | | | | | |
| Recettes | mio fr. | 32 882 | 46 051 | 50 731 | ... | ... | 5,5% |
| | dont contrib. salariés | 7 704 | 10 294 | 13 004 | ... | ... | 3,2% |
| | dont contrib. empl. | 13 156 | 15 548 | 19 094 | ... | ... | 5,8% |
| | dont produit du capital | 10 977 | 16 552 | 14 745 | ... | ... | 5,5% |
| Dépenses | | 15 727 | 31 605 | 33 279 | ... | ... | -5,2% |
| | dont prestations sociales | 8 737 | 20 236 | 25 357 | ... | ... | 2,8% |
| Capital | | 207 200 | 475 000 | 545 300 | ... | ... | 9,7% |
| Bénéficiaires de rentes | Bénéf. | 508 000 | 748 124 | 871 282 | ... | ... | 2,8% |



| AMal | | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|---------------------------------|------------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|------|-----------------|
| Assurance obligatoire des soins | | | | | | | |
| Recettes | mio fr. | 8 869 | 13 944 | 18 907 | 19 685 | ... | 4,1% |
| | dont primes (à encaisser) | 6 954 | 13 442 | 18 554 | 19 384 | ... | 4,5% |
| Dépenses | | 8 417 | 14 056 | 18 375 | 18 737 | ... | 2,0% |
| | dont prestations | 8 204 | 15 478 | 20 383 | 20 653 | ... | 1,3% |
| | dont participation aux frais | -801 | -2 288 | -2 998 | -3 042 | ... | 1,5% |
| Résultats des comptes | | 451 | -113 | 532 | 948 | ... | 78,3% |
| Capital | | ... | 7 122 | 8 499 | 9 604 | ... | 13,0% |
| Réduction de primes | | 332 | 2 545 | 3 202 | 3 309 | ... | 3,3% |

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



| AA tous les assureurs | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|------|------|-----------------|
| Recettes | 4 181 | 5 993 | 7 297 | ... | ... | 5,5% |
| dont contrib. des assurés | 3 341 | 4 671 | 5 842 | ... | ... | 8,5% |
| Dépenses | 3 043 | 4 547 | 5 444 | ... | ... | 1,5% |
| dont prestations directes avec rench. | 2 743 | 3 886 | 4 680 | ... | ... | 0,8% |
| Résultats des comptes | 1 139 | 1 446 | 1 853 | ... | ... | 19,5% |
| Capital | 11 195 | 27 483 | 35 884 | ... | ... | 6,9% |

| AC Source: SECO | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ | |
|----------------------------|------------|--------------|--------------|--------------|---------|-----------------|-------|
| Recettes | 776 | 6 450 | 4 805 | 4 888 | ... | 1,7% | |
| dont contrib. sal./empl. | 648 | 6 184 | 4 346 | 4 487 | ... | 3,2% | |
| dont subventions | - | 225 | 449 | 390 | ... | -13,2% | |
| Dépenses | 492 | 3 514 | 6 683 | 5 942 | ... | -11,1% | |
| Résultats des comptes | 284 | 2 935 | -1 878 | -1 054 | ... | -43,9% | |
| Capital | 2 924 | -3 157 | -2 675 | -3 729 | ... | 39,4% | |
| Bénéficiaires ⁴ | Total | 58 503 | 207 074 | 322 640 | 299 282 | ... | -7,2% |

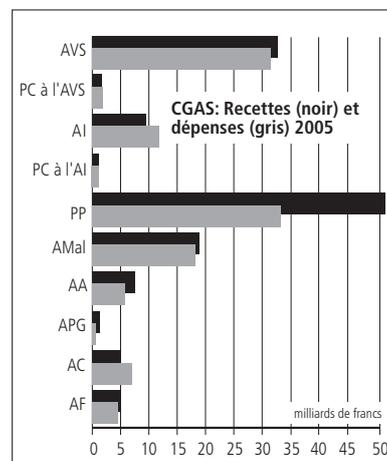
| APG | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|-----------------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|-----------------|
| Recettes | 1 060 | 872 | 1 024 | 999 | 939 | -6,0% |
| dont cotisations | 958 | 734 | 835 | 864 | 907 | 5,1% |
| Dépenses | 885 | 680 | 842 | 1 321 | 1 336 | 1,2% |
| Résultats des comptes | 175 | 192 | 182 | -321 | -397 | 23,6% |
| Capital | 2 657 | 3 455 | 2 862 | 2 541 | 2 143 | -15,6% |

| AF | 1990 | 2000 | 2005 | 2006 | 2007 | TM ¹ |
|-----------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|------|-----------------|
| Recettes estimées | 3 049 | 4 517 | 4 945 | 5 009 | ... | 1,3% |
| dont agric. (Confédération) | 112 | 139 | 125 | 120 | ... | -3,8% |

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2005

| Branches des assurances sociales | Recettes mio fr. | TM 2004/2005 | Dépenses mio fr. | TM 2004/2005 | Résultats des comptes mio fr. | Capital mio fr. |
|----------------------------------|------------------|--------------|------------------|--------------|-------------------------------|-----------------|
| AVS (CGAS) | 32 481 | 2,5% | 31 327 | 3,0% | 1 153 | 29 393 |
| PC à l'AVS (CGAS) | 1 695 | 2,7% | 1 695 | 2,7% | - | - |
| AI (CGAS) | 9 823 | 3,3% | 11 561 | 4,2% | -1 738 | -7 774 |
| PC à l'AI (CGAS) | 1 286 | 7,5% | 1 286 | 7,5% | - | - |
| PP (CGAS) (estimation) | 50 731 | 5,5% | 33 279 | -5,2% | 17 452 | 545 300 |
| AMal (CGAS) | 18 907 | 3,4% | 18 375 | 5,3% | 532 | 8 499 |
| AA (CGAS) | 7 297 | 5,5% | 5 444 | 1,5% | 1 853 | 35 884 |
| APG (CGAS) | 897 | 1,9% | 842 | 52,9% | 55 | 2 862 |
| AC (CGAS) | 4 805 | 0,1% | 6 683 | -5,5% | -1 878 | -2 675 |
| AF (CGAS) (estimation) | 4 920 | 2,0% | 4 857 | 1,4% | 64 | ... |
| Total consolidé (CGAS) | 132 122 | 4,0% | 114 629 | 0,6% | 17 493 | 611 489 |

* CGAS signifie : selon les définitions des comptes globaux des assurances sociales. De ce fait, les données peuvent différer de celles des comptes d'exploitation propres à chaque assurance sociale. Les recettes n'incluent pas les variations de valeur du capital. Les dépenses ne comprennent pas la constitution de provisions et réserves.



Indicateurs d'ordre économique

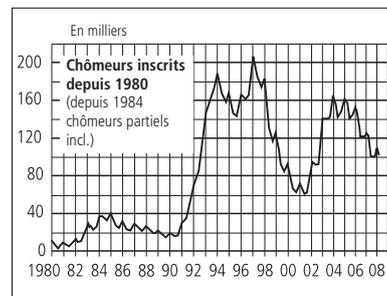
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 |
|--|------|------|------|------|------|------|
| Taux de la charge sociale ⁵ (indicateur selon CGAS) | 26,5 | 27,5 | 27,2 | 27,4 | 27,3 | 27,9 |
| Taux des prestations sociales ⁶ (indicateur selon CGAS) | 19,9 | 20,7 | 20,9 | 21,9 | 22,2 | 22,5 |

Chômeurs(es)

| | ø 2005 | ø 2006 | ø 2007 | jan. 08 | fév. 08 | mars 08 |
|-------------------------------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Chômeurs complets ou partiels | 148 537 | 131 532 | 109 189 | 111 877 | 108 457 | 103 777 |

Démographie

| | 2000 | 2010 | 2020 | 2030 | 2040 | 2050 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Rapport dépendance <20 ans ⁷ | 37,6% | 33,5% | 31,3% | 32,1% | 32,1% | 31,7% |
| Rapport dépendance des personnes âgées ⁷ | 25,0% | 28,0% | 33,5% | 42,6% | 48,9% | 50,9% |



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 Y compris transfert de la part de la Confédération à la vente de l'or de la BNS (7'038 millions de francs) en 2007.
 3 Valeur non comparable avec l'année précédente en raison de la RPT.
 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
 6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.

7 Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives.
 Rapport entre les rentiers et les personnes actives.
 Personnes actives : de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 65).

Source: Statistique des assurances sociales suisses 2007 de l'OFAS; SECO, OFS.
 Informations: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Enfance / Jeunesse

Richard E. Tremblay: **Prévenir la violence dès la petite enfance**. 2008, Editions Odile Jacob, 15, rue Soufflot, F-75240 Paris, Cedex 05. 272 p. 25 euros. ISBN 2-7381-2093-8

Une analyse sans idéologie, assortie de mesures aussi précises que concrètes pour combattre la violence et, surtout, aider ceux que la vie place sur des trajectoires à risque. Professeur de pédiatrie, de psychiatrie et de psychologie, Richard E. Tremblay codirige le Laboratoire international de recherches sur le développement de la santé mentale de l'enfance et de l'adolescence créé par l'Inserm et l'Université de Montréal. Il est membre de la Société royale du Canada.

Michel Bonnet, Karl Hanson, Marie-France Lange, Graciela Paillet, Olga Nieuwenhuys, Bernard Schlemmer: **Enfants travailleurs – Repenser l'enfance**. 2006, Editions Page deux, case postale 34, 1000 Lausanne 20, tél. 021 625 70 62, editions@page2.ch. 184 p. 27 francs. ISBN 2-940189-35-8.

Il y a maintenant un quart de siècle, la question du «travail des enfants» émergeait comme «problème de société». Peu à peu, sa complexité se révélait: adopter des textes législatifs adéquats et boycotter les contrevenants ne résoudre pas la question. Pour autant, les politiques mises en œuvre restent enfermées dans le même paradigme: la place de l'enfant est à l'école, et l'enfant au travail est avant tout une victime à protéger. «Fût-ce contre elle-même, au besoin», comme le sabre de Monsieur Prud'homme protégeant la République? Car les enfants travailleurs qui se sont organisés en tant que tels, avant même que le problème ne soit

pris en charge par les politiques, ont des positions tout autres: dans leurs déclarations, eux disent «non à l'exploitation», mais aussi «non à l'interdiction du travail pour les enfants». Les auteurs de cet ouvrage ont voulu prendre ce point de vue au sérieux, et réfléchir sur les conséquences qui en découlent pour notre perception de l'enfance en général, de la place des enfants, ainsi que de leurs activités, contraintes ou non, dans les sociétés contemporaines. Le paradigme dominant de l'enfance interdit de lier les luttes à mener pour les enfants aux luttes plus générales en faveur d'un monde plus juste et plus solidaire. Il interdit plus encore de concevoir qu'on puisse les mener avec eux! C'est pourtant une telle nécessité qui court comme un fil rouge tout au long de cet ouvrage.

Handicap

Guide pratique – L'emploi des personnes handicapées. Les indispensables 2007, La Documentation française. Commande pour la Suisse: Servidis SA, 5, rue des Chaudronniers, case postale 3663, 1211 Genève 3. Tél. 022 960 95 25, commande@servidis.ch. 460 p. 15 euros. ISBN 978-2-11-007002-9.

Présentation détaillée de tous les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes handicapées.

La loi du 11 février 2005 «pour l'égalité des droits et des chances, la participation et la citoyenneté des personnes handicapées», adoptée près de 30 ans après la loi fondatrice du 30 juin 1975, opère une réforme d'envergure fondée sur le droit à compensation des conséquences du handicap et sur le principe général de non-discrimination. Dans le domaine de l'emploi, auquel est plus particulièrement consacré ce guide, la loi du 11 février 2005 vise à faci-

liter l'insertion professionnelle et l'autonomie des personnes handicapées. De la reconnaissance du statut de travailleur handicapé aux modalités d'emploi en milieu ordinaire de travail, des conditions d'accès et d'emploi dans la fonction publique au droit à la formation, des aides personnelles à la protection sociale..., ce guide fournit à ses lecteurs (personnes handicapées et leur famille, employeurs, responsables d'établissements d'aide par le travail, travailleurs sociaux, etc.) une présentation détaillée de tous les dispositifs en faveur de l'emploi des personnes handicapées. Coordonnées d'associations, d'institutions ou de sites Internet, références aux textes de loi et index-matières complètent ce guide.

Santé publique

Jean-Paul Darmsteter: **Violence et santé – La CIMPV ou le refus engagé d'une fatalité**. 2008, Editions Médecine & Hygiène, chemin de la Mousse 46, case postale 475, 1225 Chêne-Bourg. Tél. 022 702 93 11. www.medhyg.ch, livres@medhyg.ch. 104 p. 18 francs. ISBN 978-2-88049-215-9

Implantée au sein du département de médecine communautaire et de premiers recours des HUG de Genève, la CIMPV (Consultation interdisciplinaire de médecine et de prévention de la violence) s'adresse à toute personne confrontée à des violences, quel que soit son rôle et quelle que soit la nature des violences. Son objectif est de diminuer l'impact des violences sur la santé globale et d'en prévenir la survenue ou la répétition par une approche clinique interdisciplinaire qui s'appuie sur les ressources des patients et de leur entourage, ainsi que sur celles du réseau médical, psychologique, social et judiciaire.