

Dossier

*La situation des woorking poor
dans l'Etat social suisse*

Prévoyance

*Données statistiques sur la
prévoyance liée (pilier 3a)*

Santé publique

*L'évolution du nombre de médecins
en Suisse*

Chronique avril/mai 2001: L'essentiel en bref	109-110
Panorama	111
Dossier	
La situation des working poor dans l'Etat social suisse	112-136
Considérations / aperçu	112-113
Travailler et être pauvre	114-117
Bas salaires : reconnaître le problème pour y apporter une solution	118-119
Les travailleurs pauvres du point de vue économique : diagnostic et thérapie	119-120
Working poor et sécurité sociale	121-122
Working poor et aide sociale	123-125
Marginaux, bien qu'intégrés dans le monde du travail : les working poor d'Amérique	125-128
Avis et revendications	
- Union syndicale suisse (S. Gaillard)	129
- Union patronale suisse (P. Hasler)	130-131
- seco (A. Zürcher)	131-132
- Caritas (C. Knöpfel)	132-133
- Pro Juventute (A. Liechti)	134-135
- M. Madörin, féministe, spécialiste en politique économique	135-136
Prévoyance	
La 11 ^e révision de l'AVS : Un bon compromis paraît encore possible	137-138
Enquête auprès des organes PC cantonaux	138-140
Contrôles des employeurs et fardeau administratif de l'AVS : efficacité, problèmes et potentialités d'optimisation	141-143
Prévoyance liée ou pilier 3a : enquête de l'OFAS sur les conventions bancaires et les contrats d'assurance de capitaux de prévoyance liée	144-146
Santé publique	
Incidences de la LAMal sur les assureurs	147-149
Evolution et perspectives du nombre de médecins en Suisse	150-152
Statistique de l'aide et des soins à domicile (Spitex) 1999	153-155
Politique sociale	
Le marché du travail complémentaire : un concept d'intégration sociale et professionnelle efficace ?	156-158
Parlement	
Interventions parlementaires	159-164
Législation : les projets du Conseil fédéral	161
Rubriques	
Calendrier (réunions, congrès, cours)	165
Statistique des assurances sociales	166-167
Bibliographie	168

SÉCURITÉ SOCIALE (CHSS)

Editeur

Office fédéral des assurances sociales

Rédaction

René Meier (me), tél. 031 / 322 91 43

E-mail: rene.meier@bsv.admin.ch

Les opinions émises par des auteurs extérieurs à l'OFAS ne reflètent pas forcément celles de la rédaction ou de l'OFAS

Commission de rédaction

Wally Achtermann, Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat, Géraldine Luisier, Claudine Marcuard, Stefan Müller, Christian Sieber, Jacoba Teygeler, Mirjam Werlen

Abonnements et renseignements

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Effingerstrasse 20, Berne
Téléphone 031 / 322 90 11
Téléfax 031 / 322 78 41
www.ofas.admin.ch

Traduction

en collaboration avec le service linguistique de l'OFAS

Reproduction d'articles

seulement avec l'autorisation de la rédaction

Tirage

version allemande 6500 ex.
version française 2600 ex.

Prix de l'abonnement

pour 1 année (6 numéros):
Suisse fr. 53.- + 2,3 % TVA, étranger fr. 58.-
Prix à l'exemplaire fr. 9.-

Distribution

OFCL/EDMZ, 3003 Berne,
www.admin.ch/edms

Impression

Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
ISSN 1420-2689

M A T I È R E S
D E S
T A B L E
D E S

Comment venir en aide aux chômeurs ? Cette question était au centre des débats dans les années 90. Deux types de réponses y ont été apportées : d'une part, en assurant mieux le risque de chômage et, d'autre part, en prenant des mesures de réintégration du marché primaire et secondaire du travail. Mais aujourd'hui, le principal problème de politique sociale est d'un autre ordre : que faire pour les personnes qui ont un travail rémunéré mais ne peuvent pas en vivre, que faire pour les «working poor» ?

La théorie libérale répond à la question : le marché – le marché du travail également – garantit une allocation optimale des ressources, il attribue et répartit celles-ci au mieux. Les interventions motivées par des raisons d'ordre social grippent ce mécanisme et la société dans son ensemble y perd. Ce type d'approche a un grand mérite : il est très simple. Mais il a aussi un inconvénient : il ne prend en compte qu'une partie de la réalité. Certes, les personnes réagissent aux incitations économiques. Mais il est très rare que les comportements dépendent de ces seules incitations. De plus, les sociétés sont constituées de différents sous-systèmes qui doivent leur permettre de rester en équilibre, car il ne faut pas que des tensions trop importantes se fassent jour. Les débats qui se sont déroulés dans les années 90 ont ceci de commun avec les débats actuels : il s'agit de modéliser correctement les interfaces entre l'économie et la sécurité sociale et d'harmoniser marché du travail, système social et système de valeurs.

En ce qui concerne les «working poor», deux types de problèmes se posent surtout : le premier concerne l'opportunité de l'introduction d'un salaire minimum. Les néolibéraux, conséquents avec eux-mêmes, sont opposés à ce genre de mesure. Mais le marché du travail est un sous-système central, inséré dans le système social et éthique de la collectivité. Les débats concernant les salaires des cadres supérieurs, qui ont eu un écho jusqu'au Parlement, en témoignent. Des économistes libéraux jugent eux aussi choquantes certaines primes accordées à des cadres et reconnaissent de ce fait qu'il existe des valeurs sociales. Certains indices tendent d'ailleurs à prouver que des différences de revenus trop importantes freinent la croissance.

Le second concerne l'aide apportée aux familles. De nombreux travailleurs sont pauvres parce qu'en Suisse les coûts directs et indirects liés aux enfants sont élevés. Il est absurde et inefficace de faire appel à l'aide sociale. Les allocations familiales peuvent permettre de réduire les coûts directs si leur montant est suffisamment élevé et si elles sont accordées également aux personnes sans activité lucrative. Les frais indirects peuvent être abaissés en augmentant les possibilités de prise en charge des enfants à l'extérieur des familles.

Ludwig Gärtner, chef du service spécialisé Economie, questions fondamentales et recherche de l'OFAS

Nouvelles publications ayant trait aux assurances sociales

	Source N° de commande Langues, prix
Rapport annuel 1999 de l'OFAS sur l'AVS/AI/APG, approuvé par le Conseil fédéral le 12 mars 2001	BBL/EDMZ 318.121.99 f/d/i¹
Mémento «Renonciation au prélèvement des cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG et à l'AC sur les revenus accessoires de minime importance». Etat au 1^{er} janvier 2001	2.04, f/d/i²
Mémento «Calcul anticipé de la rente». Etat au 1^{er} janvier 2001	3.06, f/d/i²
Mémento «Assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative». Etat au 1^{er} avril 2001	10.02, f/d/i/a/e²

1 OFCL/EDMZ, 3003 Berne, fax 031/325 50 58; e-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch;
Internet: www.admin.ch/edmz.

2 A retirer auprès des caisses de compensation ou des offices AI; les mémentos sont disponibles sur Internet à l'adresse www.avs-ai.ch.

La revue bimestrielle «Sécurité sociale» (CHSS)

paraît depuis 1993. Elle assure une information continue dans le domaine de la politique sociale et développe dans chacun de ses numéros un dossier d'actualité. La CHSS a traité depuis 1998 les dossiers suivants :

- N° 1/98 Où en sommes-nous après deux ans de LAMal?
N° 2/98 VIH/Sida et les assurances sociales
N° 3/98 Nouvelles formes d'emploi et les assurances sociales
N° 4/98 Réflexions sur une nouvelle fixation de l'âge de la retraite
N° 5/98 Les propositions du Conseil fédéral concernant la 11^e révision de l'AVS et la 1^{re} révision LPP
N° 6/98 Le logement des personnes âgées
- N° 1/99 Les 50 ans de l'AVS : rétrospective et perspectives
N° 2/99 Sécurité sociale et solidarité
N° 3/99 Réglementation de la sécurité sociale dans l'accord avec l'Union européenne sur la circulation des personnes
N° 4/99 Le financement hospitalier en plein bouleversement
N° 5/99 Coordination entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale
N° 6/99 La réadaptation prime la rente : simple slogan ou objectif réalisable ?
- N° 1/00 Le projet de 11^e révision de l'AVS du Conseil fédéral
N° 2/00 De l'indemnité pour impotence à l'allocation d'assistance
N° 3/00 Le néolibéralisme et l'Etat social
N° 4/00 Coup d'envoi de la 4^e révision de l'AI
N° 5/00 La surveillance exercée dans le domaine des assurances sociales est-elle une garantie d'efficacité et de sécurité ?
N° 6/00 Perspectives de l'Etat social au seuil du 21^e siècle
- N° 1/01 Que coûte l'application des assurances sociales ?
N° 2/01 Formation des tarifs dans le système de santé suisse
N° 3/01 La situation des working poor dans l'Etat social suisse

Tous les numéros sont toujours disponibles (à l'exception du 1/93 qui est une photocopie de l'original) au prix normal de 9 francs l'exemplaire. Ceux parus entre 1993 et 1999 sont livrés au prix spécial de 5 francs. L'abonnement annuel est maintenu à 53 francs (TVA incluse).

Commande :

Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, tél. 031 / 322 90 11, fax 031 / 322 78 41, e-mail: info@bsv.admin.ch

RAMA	Pour vous tenir informé de la jurisprudence la plus récente en matière d'assurance-maladie et accidents, l'Office fédéral des assurances sociales publie dans la revue	Publié 5 à 6 fois par an
RKUV	RAMA Jurisprudence et pratique administrative de l'assurance-maladie et accidents	Abonnement annuel : fr. 27.-
RAMI	l'ensemble des décisions importantes rendues par le Tribunal fédéral des assurances, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.	Commande : OFAS Effingerstrasse 20 3003 Berne tél. 031 / 322 91 12 fax 031 / 322 90 20 (aussi : numéro specimen)

Dossier

*La situation des woorking poor
dans l'Etat social suisse*

Prévoyance

*Données statistiques sur la
prévoyance liée (pilier 3a)*

Santé publique

*L'évolution du nombre de médecins
en Suisse*

Chronique avril/mai 2001: L'essentiel en bref	109-110
Panorama	111
Dossier	
La situation des working poor dans l'Etat social suisse	112-136
Considérations / aperçu	112-113
Travailler et être pauvre	114-117
Bas salaires : reconnaître le problème pour y apporter une solution	118-119
Les travailleurs pauvres du point de vue économique : diagnostic et thérapie	119-120
Working poor et sécurité sociale	121-122
Working poor et aide sociale	123-125
Marginaux, bien qu'intégrés dans le monde du travail : les working poor d'Amérique	125-128
Avis et revendications	
- Union syndicale suisse (S. Gaillard)	129
- Union patronale suisse (P. Hasler)	130-131
- seco (A. Zürcher)	131-132
- Caritas (C. Knöpfel)	132-133
- Pro Juventute (A. Liechti)	134-135
- M. Madörin, féministe, spécialiste en politique économique	135-136
Prévoyance	
La 11 ^e révision de l'AVS : Un bon compromis paraît encore possible	137-138
Enquête auprès des organes PC cantonaux	138-140
Contrôles des employeurs et fardeau administratif de l'AVS : efficacité, problèmes et potentialités d'optimisation	141-143
Prévoyance liée ou pilier 3a : enquête de l'OFAS sur les conventions bancaires et les contrats d'assurance de capitaux de prévoyance liée	144-146
Santé publique	
Incidences de la LAMal sur les assureurs	147-149
Evolution et perspectives du nombre de médecins en Suisse	150-152
Statistique de l'aide et des soins à domicile (Spitex) 1999	153-155
Politique sociale	
Le marché du travail complémentaire : un concept d'intégration sociale et professionnelle efficace ?	156-158
Parlement	
Interventions parlementaires	159-164
Législation : les projets du Conseil fédéral	161
Rubriques	
Calendrier (réunions, congrès, cours)	165
Statistique des assurances sociales	166-167
Bibliographie	168

SÉCURITÉ SOCIALE (CHSS)

Editeur

Office fédéral des assurances sociales

Rédaction

René Meier (me), tél. 031 / 322 91 43

E-mail: rene.meier@bsv.admin.ch

Les opinions émises par des auteurs extérieurs à l'OFAS ne reflètent pas forcément celles de la rédaction ou de l'OFAS

Commission de rédaction

Wally Achtermann, Adelaide Bigovic-Balzardi, Jürg Blatter, Jean-Marie Bouverat, Géraldine Luisier, Claudine Marcuard, Stefan Müller, Christian Sieber, Jacoba Teygeler, Mirjam Werlen

Abonnements et renseignements

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)
Effingerstrasse 20, Berne
Téléphone 031 / 322 90 11
Téléfax 031 / 322 78 41
www.ofas.admin.ch

Traduction

en collaboration avec le service linguistique de l'OFAS

Reproduction d'articles

seulement avec l'autorisation de la rédaction

Tirage

version allemande 6500 ex.
version française 2600 ex.

Prix de l'abonnement

pour 1 année (6 numéros):
Suisse fr. 53.- + 2,3 % TVA, étranger fr. 58.-
Prix à l'exemplaire fr. 9.-

Distribution

OFCL/EDMZ, 3003 Berne,
www.admin.ch/edms

Impression

Cavelti AG, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
ISSN 1420-2689

M A T I È R E S
D E S
T A B L E
D E S
M A T I È R E S

Comment venir en aide aux chômeurs ? Cette question était au centre des débats dans les années 90. Deux types de réponses y ont été apportées : d'une part, en assurant mieux le risque de chômage et, d'autre part, en prenant des mesures de réintégration du marché primaire et secondaire du travail. Mais aujourd'hui, le principal problème de politique sociale est d'un autre ordre : que faire pour les personnes qui ont un travail rémunéré mais ne peuvent pas en vivre, que faire pour les «working poor» ?

La théorie libérale répond à la question : le marché – le marché du travail également – garantit une allocation optimale des ressources, il attribue et répartit celles-ci au mieux. Les interventions motivées par des raisons d'ordre social grippent ce mécanisme et la société dans son ensemble y perd. Ce type d'approche a un grand mérite : il est très simple. Mais il a aussi un inconvénient : il ne prend en compte qu'une partie de la réalité. Certes, les personnes réagissent aux incitations économiques. Mais il est très rare que les comportements dépendent de ces seules incitations. De plus, les sociétés sont constituées de différents sous-systèmes qui doivent leur permettre de rester en équilibre, car il ne faut pas que des tensions trop importantes se fassent jour. Les débats qui se sont déroulés dans les années 90 ont ceci de commun avec les débats actuels : il s'agit de modéliser correctement les interfaces entre l'économie et la sécurité sociale et d'harmoniser marché du travail, système social et système de valeurs.

En ce qui concerne les «working poor», deux types de problèmes se posent surtout : le premier concerne l'opportunité de l'introduction d'un salaire minimum. Les néolibéraux, conséquents avec eux-mêmes, sont opposés à ce genre de mesure. Mais le marché du travail est un sous-système central, inséré dans le système social et éthique de la collectivité. Les débats concernant les salaires des cadres supérieurs, qui ont eu un écho jusqu'au Parlement, en témoignent. Des économistes libéraux jugent eux aussi choquantes certaines primes accordées à des cadres et reconnaissent de ce fait qu'il existe des valeurs sociales. Certains indices tendent d'ailleurs à prouver que des différences de revenus trop importantes freinent la croissance.

Le second concerne l'aide apportée aux familles. De nombreux travailleurs sont pauvres parce qu'en Suisse les coûts directs et indirects liés aux enfants sont élevés. Il est absurde et inefficace de faire appel à l'aide sociale. Les allocations familiales peuvent permettre de réduire les coûts directs si leur montant est suffisamment élevé et si elles sont accordées également aux personnes sans activité lucrative. Les frais indirects peuvent être abaissés en augmentant les possibilités de prise en charge des enfants à l'extérieur des familles.

Ludwig Gärtner, chef du service spécialisé Economie, questions fondamentales et recherche de l'OFAS

Nouvelles publications ayant trait aux assurances sociales

	Source N° de commande Langues, prix
Rapport annuel 1999 de l'OFAS sur l'AVS/AI/APG, approuvé par le Conseil fédéral le 12 mars 2001	BBL/EDMZ 318.121.99 f/d/i¹
Mémento «Renonciation au prélèvement des cotisations à l'AVS, à l'AI, aux APG et à l'AC sur les revenus accessoires de minime importance». Etat au 1^{er} janvier 2001	2.04, f/d/i²
Mémento «Calcul anticipé de la rente». Etat au 1^{er} janvier 2001	3.06, f/d/i²
Mémento «Assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative». Etat au 1^{er} avril 2001	10.02, f/d/i/a/e²

1 OFCL/EDMZ, 3003 Berne, fax 031/325 50 58; e-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch;
Internet: www.admin.ch/edmz.

2 A retirer auprès des caisses de compensation ou des offices AI; les mémentos sont disponibles sur Internet à l'adresse www.avs-ai.ch.

La revue bimestrielle «Sécurité sociale» (CHSS)

paraît depuis 1993. Elle assure une information continue dans le domaine de la politique sociale et développe dans chacun de ses numéros un dossier d'actualité. La CHSS a traité depuis 1998 les dossiers suivants :

- N° 1/98 Où en sommes-nous après deux ans de LAMal?
- N° 2/98 VIH/Sida et les assurances sociales
- N° 3/98 Nouvelles formes d'emploi et les assurances sociales
- N° 4/98 Réflexions sur une nouvelle fixation de l'âge de la retraite
- N° 5/98 Les propositions du Conseil fédéral concernant la 11^e révision de l'AVS et la 1^{re} révision LPP
- N° 6/98 Le logement des personnes âgées

- N° 1/99 Les 50 ans de l'AVS : rétrospective et perspectives
- N° 2/99 Sécurité sociale et solidarité
- N° 3/99 Réglementation de la sécurité sociale dans l'accord avec l'Union européenne sur la circulation des personnes
- N° 4/99 Le financement hospitalier en plein bouleversement
- N° 5/99 Coordination entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale
- N° 6/99 La réadaptation prime la rente : simple slogan ou objectif réalisable ?

- N° 1/00 Le projet de 11^e révision de l'AVS du Conseil fédéral
- N° 2/00 De l'indemnité pour impotence à l'allocation d'assistance
- N° 3/00 Le néolibéralisme et l'Etat social
- N° 4/00 Coup d'envoi de la 4^e révision de l'AI
- N° 5/00 La surveillance exercée dans le domaine des assurances sociales est-elle une garantie d'efficacité et de sécurité ?
- N° 6/00 Perspectives de l'Etat social au seuil du 21^e siècle

- N° 1/01 Que coûte l'application des assurances sociales ?
- N° 2/01 Formation des tarifs dans le système de santé suisse
- N° 3/01 La situation des working poor dans l'Etat social suisse

Tous les numéros sont toujours disponibles (à l'exception du 1/93 qui est une photocopie de l'original) au prix normal de 9 francs l'exemplaire. Ceux parus entre 1993 et 1999 sont livrés au prix spécial de 5 francs. L'abonnement annuel est maintenu à 53 francs (TVA incluse).

Commande :

Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, tél. 031 / 322 90 11, fax 031 / 322 78 41, e-mail: info@bsv.admin.ch

RAMA	Pour vous tenir informé de la jurisprudence la plus récente en matière d'assurance-maladie et accidents, l'Office fédéral des assurances sociales publie dans la revue	Publié 5 à 6 fois par an
RKUV	RAMA Jurisprudence et pratique administrative de l'assurance-maladie et accidents	Abonnement annuel : fr. 27.-
RAMI	l'ensemble des décisions importantes rendues par le Tribunal fédéral des assurances, le Conseil fédéral et le Tribunal fédéral.	Commande : OFAS Effingerstrasse 20 3003 Berne tél. 031 / 322 91 12 fax 031 / 322 90 20 (aussi : numéro specimen)

3^e révision de la LACI

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des Etats (CSSS-E) a traité en deux séances la 3^e révision de l'assurance-chômage. Le 9 avril, après avoir procédé à des auditions des représentants des cantons, la commission a décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet. Elle a chargé l'administration d'élaborer des propositions de financement qui tiennent mieux compte des principes de la nouvelle péréquation financière. Concrètement, on a critiqué le fait que si les cantons doivent effectivement fournir un montant fixe, ils n'ont pas les possibilités d'action correspondantes.

Lors de la discussion par articles des 1^{er} et 2 mai, les deux solutions suivantes qui s'écartent du projet du Conseil fédéral ont été soutenues par la majorité :

- Limites du salaire soumis à cotisation : suppression du pour-cent de solidarité sur les salaires se situant entre 106 800 et 267 000 francs (d'où un manque à gagner de quelque 135 millions de francs par année). Par ailleurs, si à la fin d'une année, la dette du Fonds de compensation atteint ou dépasse 2,5 % de la somme des salaires soumis à cotisation, le Conseil fédéral doit avoir la compétence de le réintroduire.
- Indemnités de départ : elles ne seront prises en compte que pour la part qui dépasse l'intégralité du montant maximum du gain assuré (CF : la moitié du montant max.).

Par 5 voix contre 1 et 1 abstention, la commission a adopté le projet. Celui-ci sera étudié à la session d'été du Conseil des Etats.

Financement des thérapies en matière de toxicomanie

La commission s'est penchée sur la motion «contre les réductions des prestations de l'AI dans le domaine de la thérapie en matière de toxicomanie» (99.3382), déposée le 18 juin 1999 au National. Un jugement prononcé par le TFA a amené l'OFAS à n'accorder de subventions pour frais d'exploitation qu'au titre de l'encadrement de personnes handicapées au sens de la LAI, ce qui a entraîné la suppression d'importantes aides

financières de la Confédération dans le domaine des thérapies en matière de toxicomanie. C'est ainsi que de nombreuses institutions assurant une prise en charge à demeure ont été confrontées à de graves difficultés financières. Or, d'après le projet de nouvelle péréquation financière, les cantons doivent désormais assumer l'aide à ces institutions. Le passage aux subventions cantonales ne doit cependant pas être trop brusque. Le Conseil fédéral a donc prévu un régime transitoire en votant deux crédits relais, en 1999 et en 2000. En transmettant la motion sous forme de postulat, la commission a montré qu'elle était disposée à accorder un troisième crédit de transition. Les Etats s'y sont ralliés le 6 juin.

Loi sur l'égalité pour les handicapés (Lhand)

Lors des séances des 9 avril et 2 mai, la CSSS-E a examiné le message relatif à l'initiative populaire «Droits égaux pour les personnes handicapées» et le projet de loi fédérale sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées (Lhand). L'initiative populaire déposée le 14 juin 1999 demande que l'on inscrive dans la constitution le droit des personnes handicapées à accéder aux constructions et à bénéficier des services destinés au public. Le Conseil fédéral rejette cette initiative tout en proposant, en guise de contre-projet indirect, une nouvelle loi, la Lhand (CHSS 1/2001 p. 1). La commission a décidé à l'unanimité d'entrer en matière sur le projet. Elle a procédé à différentes auditions lors de ses deux sessions. Elle poursuivra la discussion par articles au cours de la séance des 13 et 14 août 2001.

TARMED

La date de l'introduction du nouveau tarif médical TARMED – prévue pour le 1^{er} janvier 2002 – est toujours incertaine. Lors d'une table ronde organisée le 30 avril par la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sanitaires, les parties concernées et les autorités ont été d'accord de trouver en commun une solution pour la fin du mois d'août. Si tel n'était pas le cas, il fau-

drait annoncer l'échec des négociations. La Chambre médicale qui s'est réunie le 7 mai, a refusé d'approuver TARMED dans le domaine de l'assurance-maladie. Elle a cependant clairement approuvé le nouveau tarif pour les domaines de l'AA, de l'AI et de l'AM. Ce n'est qu'au moment où il sera établi qu'une introduction du TARMED ne pourra plus être obtenue par la voie des négociations que le Conseil fédéral se prononcera sur la marche à suivre en tenant compte de tous les documents à sa disposition.

4^e révision de l'AI

Les 3 et 4 mai, la CSSS-N a commencé l'examen de la 4^e révision de l'AI par une audition, puis a entamé le débat d'entrée en matière. Cette révision poursuit deux objectifs : d'une part, la consolidation financière de l'AI en proie aux déficits et à l'endettement et, d'autre part, des adaptations ciblées dans le domaine des prestations avec, essentiellement, l'introduction d'une allocation d'assistance (cf. CHSS 2/2001 p. 79). Les délibérations portent également sur les formes de financement supplémentaires proposées dans le cadre de la 11^e révision de l'AVS, que la commission avait reportées pour le débat sur la 4^e révision de l'AI. Il s'agit en l'occurrence d'une augmentation de la TVA et d'un transfert à l'AI de 1,5 milliard de francs provenant du fonds des APG. Le débat d'entrée en matière se poursuivra lors de la séance des 5 et 6 juillet 2001.

Politique familiale : décisions

Suite à l'issue favorable des votes du 21 mars 2001, lors de la session des Chambres à Lugano, sur les initiatives parlementaires «Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois» (00.436, J. Fehr et 00.437, Meier-Schatz) ainsi que «Incitation financière pour la création de places d'accueil pour enfants en dehors du cadre familial» (00.403, J. Fehr), la CSSS-N a procédé les 3 et 4 mai à l'audition de la conseillère d'Etat tessinoise Patrizia Pesenti sur ce qu'il est convenu d'appeler le «modèle tessinois». Mme Pesenti a présenté les principaux résultats

d'une évaluation qui portait sur les expériences faites depuis l'introduction de la «Legge sugli assegni di famiglia» en 1996. La diminution de la pauvreté économique témoigne de l'efficacité des allocations familiales. A ce jour, quelque 50% des demandes d'allocations à ce titre ont été approuvées. Des améliorations s'imposeraient encore sur d'autres points qui relèvent de la politique familiale. C'est pour cette raison que la loi est actuellement en révision. A la fin de l'audition, la CSSS a mis en place une sous-commission «Politique familiale», placée sous la présidence de Stéphane Rossini (PS). Les travaux de cette sous-commission devraient commencer après la session de juin. Celle-ci aura pour mission de mettre au point des projets de loi découlant des trois initiatives.

Réserves d'or de la BNS et bénéfiques pour l'AVS

A l'unanimité (12 voix), la Commission de l'économie et des redevances (CER) du Conseil des Etats a approuvé le 4 mai le projet d'une «Fondation Suisse solidaire» à l'attention du plénum. Il s'agit de répartir les réserves d'or excédentaires de la Banque nationale. Plusieurs projets ont été élaborés à ce sujet :

- Au départ, la proposition du Conseil fédéral était de prélever 500 tonnes sur les 1300 tonnes de réserves excédentaires, en vue de créer la Fondation Suisse solidaire.
- L'UDC a déposé le 30 octobre 2000 une initiative «Pour le versement au fonds AVS des réserves d'or excédentaires (Initiative sur l'or)» en opposition à l'utilisation prévue par le Conseil fédéral.
- Le 10 avril 2001, un comité d'initiative dirigé par le conseiller national Rudolf Rechsteiner (PS, BS) a commencé à récolter les signatures pour l'initiative «Bénéfices de la Banque nationale pour l'AVS». Cette initiative ne s'oppose pas aux deux autres projets, puisqu'elle ne veut pas puiser dans les réserves d'or, mais affecter à l'AVS les bénéfices futurs de la Banque nationale tout en laissant aux cantons la part de 1 milliard qui leur revient.

La CER a l'intention de soumettre à la votation populaire son

projet à titre de contre-projet à l'initiative sur l'or de l'UDC. Le produit de la vente de l'ensemble des réserves d'or doit être réparti à parts égales entre les cantons, l'AVS et la Fondation Suisse solidaire. La Fondation aura pour mission d'apporter tant en Suisse qu'à l'étranger, une contribution à la lutte contre la pauvreté et la violence.

11^e révision de l'AVS

Le projet du Conseil fédéral relatif à la 11^e révision de l'AVS a été débattu par le Conseil national lors de la session spéciale du 7 au 9 mai. Un bref rapport vous informera des résultats des délibérations à la page 137.

Commission fédérale de la prévoyance professionnelle

La Commission fédérale de la prévoyance professionnelle a tenu sa 50^e séance le 21 mai. Otto Piller, président de la commission, a salué plusieurs nouveaux membres élus (leurs noms se trouvent à l'adresse suivante: http://www.bk.admin.ch/ch/f/cf/ko/index_kommart_3.html).

Les possibilités d'influence des actionnaires sur les entreprises (Interpellation Reimann, 00.3314) et le prélèvement des émoluments auprès des institutions de prévoyance professionnelle subordonnées à la Confédération étaient à l'ordre du jour. La commission a étudié la question de savoir si les institutions de prévoyance devaient exercer leur droit de vote et dans quelle mesure. Une discussion approfondie a eu lieu à ce propos pour savoir si les institutions de prévoyance devaient, lors des décisions de placement, se soucier du principe de la durabilité. La commission a opté pour la variante proposée par la sous-commission en matière de placements qui, certes, dépassent le cadre du statu quo, mais oblige uniquement les institutions de prévoyance à fixer des règles pour l'exercice de leurs droits d'actionnaires. La tâche principale de l'institution de prévoyance vise l'objectif de prévoyance et non la gestion d'entreprise. Un rapport détaillé concernant les questions de placement était à disposition des membres à titre de base décisionnelle.

Pour le reste, il s'agissait d'examiner les bases juridiques pour les émoluments de surveillance. Des compléments d'information sont nécessaires à ce sujet.

Compétences du Conseil d'administration du Fonds AVS

Le 23 mai, le Conseil fédéral a modifié l'ordonnance concernant l'administration de l'AVS en harmonisant les compétences du Conseil d'administration et ses responsabilités. En utilisant l'élargissement de la marge de manœuvre par la 10^e révision de l'AVS concernant l'investissement de la fortune, le Conseil d'administration a formulé une nouvelle stratégie de placement et décidé d'organiser les placements en vue de l'introduction d'une gestion de portefeuille moderne. Cependant, lorsqu'il a voulu appliquer ce qu'il avait décidé, des difficultés ont surgi parce qu'il ne disposait pas d'une compétence budgétaire totale. C'est cette lacune que le Conseil fédéral a comblé par la modification d'ordonnance mentionnée qui prendra effet le 1^{er} juillet 2001.

«Des conditions de travail humaines pour les médecins-assistants»

Le Conseil fédéral souscrit à la subordination sans restriction des médecins-assistants à la loi sur le travail, comme le confirme sa prise de position du 30 mai sur le rapport concernant l'initiative parlementaire «Des conditions de travail humaines pour les médecins-assistants», déposé le 5 avril 2001 par la CSSS-N. L'initiative demande qu'ils soient totalement soumis à la loi sur le travail. Les prescriptions légales édictées par la Confédération sur les conditions minimales concernant les durées de travail et de repos doivent donc leur être appliquées. Les premiers jalons vers une amélioration des conditions de travail ont certes déjà été posés dans certains cantons. Mais les réglementations cantonales ne s'appliquent pas aux hôpitaux privés. Par conséquent, une réglementation à l'échelle nationale est inévitable. ■

Opinion publique et réalité

Sur mandat de la *Sonntagszeitung* et de *L'Hebdo*, l'Institut érasme a demandé à 800 personnes âgées de 18 à 74 ans quels étaient les comportements à risques. Il a obtenu les réponses suivantes (à ne pas prendre forcément pour argent comptant) :

- fumer 86 %
- conduire sans ceinture 83 %
- pratiquer un sport à risques 77 %
- boire tous les jours de l'alcool 73 %
- ne pas fermer la porte de son domicile durant la nuit 72 %
- se mettre à son compte 63 %
- ne pas faire de sport 61 %
- se trouver seul, de nuit, dans un parking 58 %
- avoir des aventures amoureuses 46 %
- contredire son supérieur 39 %
- se marier ou s'engager pour toute une vie 37 %
- manger de la viande de bœuf 28 %
- dévoiler sa vraie personnalité 22 %
- dévoiler sa religion ou ses convictions politiques 19 %

Si les activités mentionnées mettaient réellement la vie en danger, elles devraient également figurer dans la statistique des causes de décès. Or, voici, par ordre d'importance, la liste des causes de décès prématuré établie par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) :

1. maladies du cœur et de la circulation	30 %
2. maladies infectieuses et parasitaires	18 %
3. maladies des voies respiratoires	14 %
4. cancer	13 %
5. accidents	6 %
6. grossesse ou accouchement	5 %
7. guerre, assassinat, violence	3 %
8. autres causes et causes inconnues	11 %
	100 %

Une étude réalisée en 1996 en Australie a déterminé le nombre d'années de maladie résultant des principaux facteurs de risque. Le résultat ne peut pas être comparé avec la statistique des causes de décès de l'OMS, dans la mesure où l'étude ne concerne qu'un seul pays. Mais il devrait être valable pour d'autres pays avancés :

1. tabagisme	9,7 % *
2. absence d'activité physique	6,7 %

3. hypertension	5,4 %
4. abus d'alcool	4,9 %
5. surcharge pondérale	4,3 %
6. carences alimentaires	2,7 %
7. taux de cholestérol élevé	2,6 %
8. consommation de drogues illégales	1,8 %
9. surmenage	1,7 %
10. pratiques sexuelles à risques	0,9 %

* Pourcentage du total de toutes les années de maladies.

Le tabagisme est le seul facteur qui figure expressément à la fois dans la liste des risques mentionnés dans le cadre du sondage d'opinion de l'Institut érasme et parmi les causes statistiques de décès et de maladie. Le tabagisme n'est pas seulement partiellement responsable des décès prématurés provoqués par des maladies du cœur, de la circulation et des voies respiratoires ou par des cancers. Il est aussi à l'origine des maladies les plus longues. En ce qui concerne les autres risques mentionnés dans le sondage, seuls l'abus d'alcool et le fait de ne pas pratiquer de sport (ce qui ne signifie pas nécessairement qu'il y a absence d'activité physique) se retrouvent dans la statistique. D'une manière générale, les risques spectaculaires comme les sports extrêmes sont exagérés, alors que les risques liés à des comportements (inadaptés) ordinaires sont sous-évalués. C'est que, dans ce cas, la paresse, le goût du plaisir ou les excès sont en cause. Le but d'une prévention efficace doit donc être de nous sensibiliser à ces problèmes de santé et de nous inciter à modifier nos comportements en conséquence. (Source: GPI, mars 2001, Berne)

Un carnet de santé pour la Suisse ?

Depuis un certain temps, on s'interroge sur l'introduction, en Suisse, d'un carnet de santé. Un document de ce genre devrait avoir un impact positif sur l'évolution des coûts de la santé. Mais surtout, il devrait permettre d'augmenter la qualité des traitements. De nombreux pays ont déjà introduit des carnets de santé pour simplifier les contacts entre assurés, assureurs et fournisseurs de prestations.

En acceptant le postulat Guisan en janvier 1997, le Conseil fédéral s'est déclaré prêt à étudier l'introduction d'un carnet de santé en Suisse. L'année suivante, l'OFAS a publié un rapport sur l'opportunité d'un carnet de santé (cf. CHSS 2/1998 p. 100). Au début de l'année 2000 a aussi paru une étude du Conseil suisse de la science et de la technologie. En se basant sur les conclusions de ces rapports, le Département fédéral de l'intérieur a invité les milieux concernés à un séminaire, le 30 août 2001, à Berne. La discussion devrait porter sur le but, le système et le contenu des carnets de santé. Les projets en préparation devraient aussi être harmonisés.

Informations supplémentaires et inscription: Laure Curt, ISE, Site de Cery, 1008 Prilly / ise@hospv.ch; http://www.hospvd.ch/public/ise/carte_sante/.

Sites Internet

- Le site du Concordat des assureurs-maladie suisses a désormais une nouvelle page d'accueil, plus conviviale. Tous ceux que le système suisse de santé intéresse trouveront une masse d'informations sur l'assurance-maladie et des thèmes qui lui sont liés à l'adresse suivante: www.ksk-cams.ch.
- Interpharma/Pharma Information offre elle aussi de nouveaux services sur Internet. Il est désormais possible d'avoir accès aux graphiques et aux tableaux des deux ouvrages de référence «La Santé publique en suisse» et «Le Marché du médicament en Suisse» (formats pdf et PowerPoint) sur le site www.interpharma.ch.
- Pour ceux qui s'intéressent à la campagne «Fumer, ça fait du mal...», lancée par l'Office fédéral de la santé publique et plusieurs organisations, les sites Internet www.rau-chenschadet.ch et www.letitbe.ch fournissent des informations et des conseils utiles pour arrêter de fumer.
- En décembre 2000, l'OFAS a demandé à un groupe d'experts de formuler des propositions en vue de l'élaboration d'un programme national consacré à la sécurité des patients et un congrès a été organisé les 9 et 10 avril. Le site www.swiss-q.org contient des documents et des articles sur ce sujet. ■

La situation des «working poor» dans l'Etat social suisse

Madame M. est caissière dans un grand magasin. Monsieur M. est employé dans un restaurant. Ils ont deux enfants. A eux deux, ils travaillent à plus de 100 %, pourtant leur revenu ne suffit pas à couvrir leurs besoins. Ils appartiennent à ce que l'on appelle aujourd'hui les «working poor», c'est-à-dire des personnes qui exercent une activité lucrative mais qui ne gagnent pas suffisamment d'argent pour vivre. A travers différents articles, le dossier de ce numéro de «Sécurité sociale» présente un aperçu du débat scientifique et politique sur les «working poor» en Suisse. L'introduction à suivre propose une vue d'ensemble de la problématique et donc du dossier.

Joana GULDIMANN, dr en philosophie, service spécialisé Economie, questions fondamentales et recherche de l'OFAS

L'évolution économique et sociale de ces deux dernières décennies a eu pour conséquence une augmentation de la pauvreté en Suisse et, partant, un accroissement du nombre de personnes menacées de basculer dans la pauvreté. En particulier, la récession des années 90 et les changements structurels induits sur le marché du travail ont accentué le phénomène. Un indicateur illustre bien l'ampleur du problème: l'évolution des dépenses de l'aide sociale, qui ont plus que doublé entre 1990 et 1997.¹ R. Ruder consacre son article aux conséquences de la problématique des «working poor» dans l'optique de l'aide sociale.

La montée de la pauvreté a donné lieu à différentes études cantonales traitant de la question, les méthodes utilisées se différenciant toutefois considérablement les unes des

autres.² La recherche suisse sur la pauvreté s'est finalement inspirée de l'étude nationale sur la pauvreté en Suisse de Leu, Priester & Burri, première étude qui aborde la problématique des «working poor» à l'échelle nationale.³ Par ailleurs, la prise de position de Caritas dans un article consacré à ce sujet a permis de donner une nouvelle orientation aux débats.⁴ En raison de données insuffisantes, une étude véritablement satisfaisante du phénomène n'a cependant guère été possible. Aussi l'Office fédéral de la statistique (OFS) a-t-il pris l'initiative de confier au bureau BASS (Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien) le soin d'effectuer une étude représentative consacrée aux «working poor». Des résultats de cette étude sont présentés dans l'article de T. Bauer et E. Streuli.

Comment définir les «working poor»? Qui sont-ils?

Il n'existe pas de définition généralement admise des «working poor». Les différences portent sur:

- la prise en compte de la *personne individuelle* ou du *ménage*,
- le *volume d'activité lucrative* (activité lucrative exercée à plein-temps ou à temps partiel)
- et la *limite de pauvreté* appliquée.

Dans une optique de politique sociale, il y a lieu de considérer le ménage – qui fonctionne comme une entité économique – et non la personne individuelle, comme le veut le discours actuel stigmatisant les bas salaires. En effet, tous les membres d'un ménage dont le niveau de revenu est inférieur à un certain seuil sont concernés par la pauvreté. S'agissant de la Suisse, on comprendra aisément que la définition des «working poor» se fonde sur le seuil de pauvreté fixé par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), puisque ce concept s'applique précisément aux «working poor» qui sollicitent une aide. Une définition plus précise des «working poor» est donnée dans l'article de Bauer et Streuli.

Qui sont donc les «working poor»? Quels sont les groupes de la population les plus menacés de basculer dans la pauvreté? Nous nous référons ici aux principaux résultats de l'étude de Bauer et Streuli.

- En 1999, 7,5 % des personnes âgées de 20 à 59 ans qui exerçaient une activité lucrative étaient des «working poor», ce qui équivaut à 250 000 personnes, soit au total des ménages à 535 000 personnes.



- Pratiquement les deux tiers des ménages de «working poor» sont des ménages avec enfants. 232 000 enfants sont touchés par la pauvreté.
- Parmi les différents types de ménages, les ménages de couples sans enfants sont les moins exposés à devenir des travailleurs pauvres. Inversement, le fait d'avoir des enfants augmente le risque de basculer dans la pauvreté.
- Pour échapper au phénomène de pauvreté croissante, les ménages avec enfants ont augmenté autant qu'ils le pouvaient leurs possibilités de revenus dans les années 90. Dans les ménages qui ne le pouvaient pas ou dont les efforts ont été insuffisants, plus particulièrement les familles monoparentales et les familles nombreuses, le risque de tomber dans la pauvreté a massivement augmenté. La proportion des familles monoparentales pauvres a progressé de 14,8% en 1992 à 29,2% en 1999 et celle des familles nombreuses de 11% à 17% pendant cette même période.
- L'augmentation du nombre des pauvres dans les années 90 s'explique à raison de deux tiers par la progression de la pauvreté parmi les personnes exerçant une activité lucrative. Ainsi, les «working poor» représentent 60% de tous les pauvres en âge d'exercer une activité lucrative.

Quelles sont les obligations de l'Etat ?

La constitution fédérale consacre comme un droit fondamental, le droit de disposer du minimum vital, c'est-à-dire de vivre dans la dignité humaine. Ce droit fondamental fait référence aux droits de se nourrir, de se loger, de se vêtir et d'avoir accès à des soins médicaux de base ainsi

qu'à une prise en charge sociale. Reste ouverte la question de savoir ce que recouvre la notion de dignité humaine. Comme le montrent l'évolution et la progression de la pauvreté en Suisse dans les années 90, ni le fait d'exercer une activité lucrative ni le système de sécurité sociale en place ne protègent suffisamment certains groupes de la population face au risque que constitue la pauvreté. Les principaux facteurs de la pauvreté sont les bas salaires et une compensation insuffisante des charges familiales. Actuellement, les personnes dans le besoin qui se trouvent contraintes de faire appel aux pouvoirs publics n'ont d'autre solution que de se tourner vers l'aide sociale. Il y a lieu également de relever le taux extrêmement élevé de non-sollicitation de prestations de l'aide sociale : l'étude de *Leu et al.* indique qu'en 1992, entre 45 et 86% des bénéficiaires potentiels ont renoncé à faire valoir des prestations de l'aide sociale.⁵

Le fait qu'en Suisse, un enfant sur sept vive dans un ménage de «working poor» est un constat inquiétant. En ratifiant la convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, la Suisse ne s'est-elle pas engagée à veiller à ce que les enfants grandissent dans la dignité ? Mais c'est aussi dans une optique de long terme que l'Etat est invité à prendre des mesures pour protéger les enfants menacés de pauvreté. On sait en effet que la pauvreté se répercute négativement sur l'évolution et les chances de formation des enfants et, partant, sur leur intégration ultérieure sur le marché du travail.

Quelles seraient les mesures envisageables par les pouvoirs publics ?

Les principaux facteurs déclenchants sont l'accès au marché du travail, donc le niveau de revenu et le volume d'activité lucrative, le nombre de personnes que comprend le ménage ainsi que la structure et l'efficacité du système des prestations sociales. Comment l'Etat peut-il satisfaire à son obligation d'assurer aux travailleurs pauvres de Suisse le droit de vivre dans la dignité humaine ? Le problème des «working poor» doit être combattu sur deux fronts : d'abord par des mesures relevant de la politique du marché du travail, ensuite par des mesures de politique familiale.

Mesures relevant de la politique du marché du travail

Il est notamment question ici de fixer des salaires minimums légaux, des salaires minimums par branche (par des conventions collectives) et des allocations en complément au revenu. Cette approche est traitée dans les articles de *G. Sheldon, Y. Flückiger et B. Zürcher*. Des mesures en rapport avec le revenu ne suffisent toutefois pas encore à préserver de la pauvreté, du fait notamment qu'elles ne tiennent pas compte du nombre de personnes qu'un seul salaire doit faire vivre.

Mesures relevant de la politique familiale

Sous l'angle de la politique sociale, il est depuis peu toujours plus fréquemment question de mesures relevant de la politique familiale. Cette approche est motivée d'abord par le fait qu'il serait trop compliqué d'adapter l'actuel système des assurances sociales – voir l'article de *B. Despland* – ensuite, parce que ce sont principalement des familles qui sont menacées de basculer dans la pauvreté ; enfin, du fait que la politique familiale est peu développée en Suisse.

Considérant l'importance majeure du problème pour les familles, une politique en faveur des ménages avec enfants contribuerait à réduire considérablement le nombre des personnes vivant dans la pauvreté. C'est dans cette optique qu'une commission du Conseil national élabore actuellement un certain nombre de projets en rapport avec le versement de prestations complémentaires aux familles à bas revenu (initiative parlementaire Fehr, Meier-Schatz) et un financement généreux de toute initiative visant une prise en charge des enfants hors du cadre familial (initiative parlementaire Fehr). Le débat sur la réforme fiscale met aussi l'accent sur une nouvelle répartition des charges entre les ménages avec enfants et le reste des contribuables. En outre, la question de l'uniformisation et du renforcement du système des allocations familiales (initiative parlementaire Fankhauser) est régulièrement évoquée. Enfin, d'autres mesures visant à rendre plus conciliables l'exercice d'une activité professionnelle et les tâches en lien avec la famille sont également à l'étude ; au nombre de celles-ci, une augmentation de l'offre d'écoles à horaire continu (ce type d'école offre un encadrement en dehors des heures de cours sur toute la journée) et l'introduction de périodes-blocs dans la journée scolaire.

C'est dire que l'atmosphère est fébrile sur le front de la politique familiale ! Il semble bien que la problématique des «working poor» soit le catalyseur à l'origine de cette fébrilité. En dépit d'un consensus apparent, les motifs et les intérêts de chacun ainsi que les conclusions des différents partenaires sociaux sont bien sûr très divergeants et le débat sur les «working poor» fatalement controversé. C'est à cet aspect du problème qu'est consacrée la deuxième partie du dossier. Le lecteur y trouvera les positions défendues par l'Union patronale suisse (*P. Hasler*), l'Union syndicale suisse (*S. Gaillard*), du seco (*B. Zürcher*), Caritas (*C. Knöpfel*), pro juventute (*A. Liechti*) et celle d'une représentante de la politique de l'égalité entre femmes et hommes (*M. Madörin*). ■

(Traduit de l'allemand)

1 OFAS : statistiques de la sécurité sociale, 1999, p. 169; 2000, p. 184.

2 Leu, Robert E., Burri, Stefan & Priester, Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Berne ; Stuttgart ; Vienne : Haupt 1997, p. 157ss (résumé paru en français : Qualité de vie et pauvreté en Suisse : aperçu des principaux résultats).

3 Ibid. p. 389 ss.

4 Caritas: Les working poor en Suisse. Ils sont pauvres et pourtant ils travaillent. Prise de position de Caritas Suisse. Lucerne : Edit. Caritas, 1998.

5 Cf. Leu et al., 1997. En vue d'un projet de recherche consacré à la non-sollicitation de prestations de l'aide sociale, Christian Suter et Peter Farago réalisent actuellement une étude de faisabilité sur mandat de l'OFAS.

Travailler et être pauvre

En Suisse, un actif occupé sur treize est pauvre et fait ainsi partie du groupe des «working poor». En 1999, ces derniers étaient au nombre de 250 000. En réalité, 535 000 personnes au total, soit près du double, étaient directement touchées par ce phénomène: il s'agit des autres membres composant le ménage et notamment les enfants. Ces quelques données, de même que celles présentées dans l'article qui suit, sont tirées d'une nouvelle étude menée sur mandat de l'Office fédéral de la statistique.



Tobias BAUER et Elisa STREULI, Bureau BASS (Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale), Berne

Qui sont ces personnes pauvres bien qu'elles aient un emploi et pour quelles raisons les revenus provenant de leur travail ne suffisent-ils pas à subvenir à leurs besoins? A l'évidence, leur pauvreté découle, d'une part, de bas revenus; ces bas revenus renvoient, d'autre part, à un taux de rémunération particulièrement bas lié à des conditions de travail précaires. Toutefois, un revenu peut aussi ne pas suffire même en présence d'un salaire «normal», quand le volume d'activité est restreint. Tel est notamment le cas lorsque le temps consacré à la prise en charge des enfants dans un ménage empêche d'exercer une activité lucrative assurant le minimum vital. Enfin, un revenu moyen résultant d'un emploi à plein temps ne met pas un ménage à l'abri de la pauvreté quand ce dernier fait face à des charges particulières liées notamment à la présence de plusieurs enfants. Ces quelques considérations lapidaires mettent déjà en lumière la grande diversité des situations qui exposent au risque de devenir pauvre. Pour en tenir compte, nous optons pour une définition large des «working poor», qui inclut tous les actifs indépendamment de leur volume d'activité. Nous donnons éga-

lement en parallèle les résultats concernant les «working poor» vivant dans un ménage dont les membres totalisent 36 heures hebdomadaires de travail au minimum («working poor à temps complet»).

Une analyse approfondie des données de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) permet d'identifier *neuf groupes de population* particulièrement exposés au risque d'être pauvres en dépit de l'exercice d'une activité lucrative. Il s'agit des femmes, des parents ayant plusieurs enfants, des familles monoparentales, des ressortissants étrangers, des personnes peu qualifiées, des travailleurs des branches à bas salaires, des employés à temps partiel ou soumis à des conditions d'emploi flexibles, des travailleurs dont la carrière est discontinuée ou qui débutent dans un emploi ainsi que des indépendants sans employés. Comme le montre le **tableau 1**, le taux des «working poor» est de 7,5 % (par rapport aux actifs occupés dans la tranche d'âge de 20 à 59 ans); il est de 6 % par rapport aux actifs occupés vivant dans des ménages dont le volume total d'activité correspond à 36 heures hebdomadaires de travail au minimum («working poor à temps complet»). Ce taux

peut atteindre près de 30 %, voire plus, en ce qui concerne les groupes les plus exposés. Dans certains de ces groupes, un actif occupé sur trois vit dans la pauvreté.

Femmes

Près de 9 % des femmes qui travaillent appartiennent aux «working poor». Leur surreprésentation tient essentiellement au fait qu'elles vivent bien plus souvent que les hommes dans un ménage disposant uniquement du revenu provenant d'un travail à temps partiel. Ce sont, en effet, la plupart du temps des femmes qui élèvent seules leurs enfants. Toutefois, même à volume d'activité égal et à situation familiale comparable, les femmes réalisant le revenu principal de la famille sont davantage exposées à la pauvreté. Des perspectives salariales et des possibilités de promotion moins favorables en sont la cause. Même à qualifications professionnelles égales, les femmes continuent de gagner moins que les hommes et travaillent souvent dans des «branches typiquement féminines» offrant des conditions de travail médiocres. Des analyses plus pointues montrent, par ailleurs, que certains éléments ont

Taux de «working poor» pour les groupes à risques en 1999 (en %)

1

	Total des «working poor»	«Working poor à temps complet»
Groupes sociodémographiques		
Femmes	9,1	6,5
Ressortissants étrangers	12,2	11,2
Parents avec 3 enfants et plus	18,0	18,1
Familles monoparentales	29,2	18,9
Formation restreinte		
Ecole obligatoire, formation élémentaire	18,5	16,8
Apprentissage, école de commerce	13,2	10,2
Branches		
Agriculture, exploitation forestière	28,2	28,3
Hôtellerie et restauration	23,9	21,2
Ménages privés	35,7	27,4
Conditions de travail particulières		
Emploi à temps partiel	12,8	7,4
Horaire flexible	9,8	7,9
Contrat de durée limitée	10,0	7,0
Nouvel emploi	10,5	7,6
Interruption dans la vie active	15,5	11,2
Indépendant	13,6	13,0
Indépendant sans employés	19,1	18,5
Total des actifs (20 à 59 ans)	7,5	6,0

Source: ESPA 1999, évaluations propres

des répercussions différentes pour les femmes et pour les hommes. Ainsi, l'exercice d'une profession dans des branches telles que l'hôtellerie et la restauration, le nettoyage et la conciergerie ou encore le commerce de détail n'accroît le risque de pauvreté que pour les seules femmes.

Certaines situations, auxquelles les femmes font face bien plus souvent que les hommes, cumulent les facteurs conduisant au statut de

18 % des parents ayant trois enfants ou plus font partie des «working poor».

«working poor». Exemple : une femme de nationalité étrangère, sans formation postobligatoire, travaillant 40 heures hebdomadaires dans le commerce de détail et élevant seule son enfant présente un risque de près de 70 % d'être pauvre. Sa situation particulière multiplie donc les risques auxquels sont exposés les autres actifs occupés.

Parents ayant plusieurs enfants

Avoir des enfants représente un risque de pauvreté, en raison des coûts directs, mais plus encore des coûts indirects liés aux enfants. Ces derniers réclament du temps, ont besoin de soins et augmentent ainsi les charges liées au travail familial. Il en découle une perte de revenu. 18 % des parents ayant trois enfants ou plus figurent parmi les «working

poor». Comme le montre le **graphique 2**, le risque de pauvreté croît de façon continue en fonction du nombre d'enfants. Il est minime pour les couples sans enfant (3,2 %) ; chez les couples avec un enfant, le taux de «working poor» s'élève à 6,7 %, pour passer à 8,6 % chez les couples avec deux enfants et avoisine les 18 % en présence de trois enfants ou plus.

Les ménages constitués de couples ayant trois enfants ou plus jouissent, en général, de conditions de vie stables. Les parents, âgés en règle générale de 30 à 50 ans, sont presque tous mariés, vivent en majorité loin des grands centres urbains, bénéficient souvent d'une formation supérieure, sont en majorité des indépendants travaillant surtout dans l'agriculture. Ils ne se distinguent pas des autres ménages pour ce qui est de la nationalité. Le cliché de la famille étrangère nombreuse ne se vérifie donc nullement. Il en va différemment pour le groupe des «working poor» : on note une prédominance de ressortissants étrangers dans les ménages ayant trois enfants ou plus. En outre, les parents n'ont souvent fréquemment que l'école obligatoire ou simplement fini un apprentissage.

Aujourd'hui déjà, une majorité de couples avec enfants subviennent à leurs besoins en travaillant plus de 45 heures hebdomadaires. Les ménages où seul un parent travaille ne représentent plus qu'une minorité (30-40 %). Plus le ménage a d'enfants, plus les chances sont grandes qu'il ne dispose que d'un seul revenu provenant d'un emploi à plein temps. Dans un tiers environ des ménages constitués de couples avec enfants

(29 à 35 %), les parents travaillent de 46 à 65 heures par semaine ; pour un autre tiers (27-35 %), leur volume d'activité dépasse même 65 heures hebdomadaires.

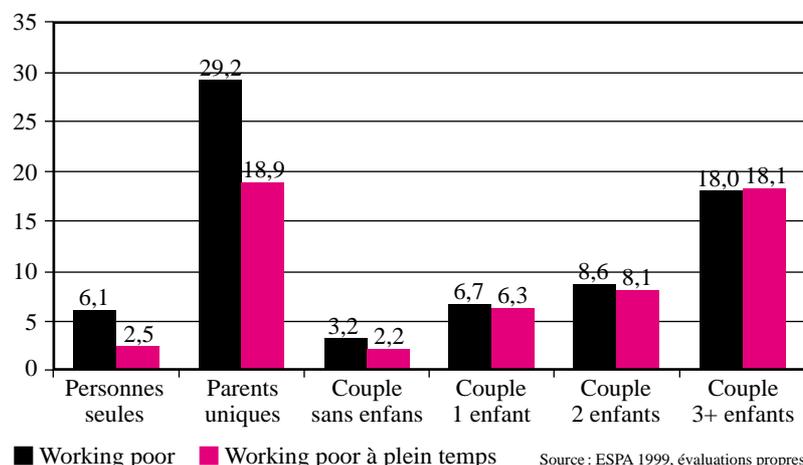
Familles monoparentales

Les familles monoparentales présentent le taux le plus élevé de «working poor», soit 29 % (graphique 2) ; elles cumulent les éléments aggravant le risque de pauvreté lié à l'enfant. La plupart des femmes élevant seules leurs enfants travaillent, en effet, à temps partiel, bénéficient d'un taux de rémunération faible dans une proportion supérieure à la moyenne et subviennent, en plus, à l'entretien de plusieurs personnes.

Ce sont surtout des femmes qui constituent les familles monoparentales. Plus fréquemment que les autres femmes interrogées, elles sont séparées, divorcées ou veuves ; elles vivent plutôt dans des communes à fonction de centre et exercent plus rarement une activité indépendante. Les familles monoparentales qui figurent parmi les «working poor» ont toutes comme chefs de famille des femmes. Une plus grande jeunesse, la prédominance de célibataires, une formation se limitant à l'école obligatoire ou à un apprentissage et un emploi exercé surtout dans le commerce de détail ou dans des bureaux – tels sont les éléments qui les distinguent des familles monoparentales non pauvres.

Les conditions salariales ont donné lieu à des analyses détaillées, afin d'évaluer dans quelle mesure les bas salaires, d'une part, et un volume restreint d'activité, de l'autre, contribuent à la pauvreté des familles monoparentales. En fixant le seuil des bas salaires à 35 000 francs par an pour un emploi à plein temps, il s'avère que 64 % des familles monoparentales ne figurent ni parmi les bas salaires ni parmi les «working poor». En revanche, 20 % d'entre elles sont des «working poor», alors que le salaire qu'elles touchent ne peut être qualifié de bas. Leur problème principal réside manifestement dans le volume restreint d'activité qu'entraîne la prise en charge d'enfants. En fait, 10 % à peine de ces familles sont des «working poor» en raison de bas salaires. Il n'est pas aisé, en l'occurrence, de déterminer quel problème contribue le plus à leur pauvreté. Il n'en demeure pas

Taux de «working poor» par type de ménage en 1999 (en %) **2**



moins que ce groupe a beaucoup de mal à se sortir de son statut de «working poor». Enfin, près de 7 % des familles monoparentales ont un bas salaire, sans faire partie des «working poor». Cela ne s'explique que par la présence d'autres sources de revenus, tels que pensions alimentaires ou aide sociale, puisqu'un bas salaire ne saurait garantir le minimum vital à un ménage de plusieurs personnes.

Ressortissants étrangers

Près d'une personne sur huit est pauvre dans ce groupe d'actifs occupés (12,2 %, tableau 1) – et ce en dépit d'un volume d'activité plus élevé que celui des actifs indigènes. Les personnes de nationalité étrangère sont plus fréquemment mariées que les Suisses; elles ont entre 30 et 39 ans et vivent généralement dans un ménage ayant un ou deux enfants. Elles exercent la plupart du temps une activité salariée, pour la majorité d'entre elles dans le bâtiment, l'hôtellerie et la restauration, l'industrie de transformation, la santé publique ou le secteur social. Les ressortissants étrangers sont deux fois plus nombreux à n'avoir fréquenté que l'école obligatoire. En revanche, une proportion d'entre eux supérieure à la moyenne bénéficie d'une formation universitaire, ce qui renvoie au phénomène de l'immigration de l'élite. Cette dernière n'est d'ailleurs pas représentée parmi la population étrangère pauvre, chez laquelle les autres caractéristiques des «working poor» sont encore plus marquées. Par ailleurs, les ressortissants étrangers pauvres vivent fréquemment dans des ménages comptant trois enfants ou plus.

Tout comme le fait d'être une femme, une nationalité étrangère augmente le risque d'être pauvre, même à formation et qualifications égales avec des Suisses. Ce phénomène reflète les conditions salariales moins favorables offertes, à compétences égales, aux étrangers et étrangères par rapport aux actifs occupés indigènes.

Travailleurs peu qualifiés

Le niveau de formation influe de façon décisive sur le risque de devenir «working poor». 18,5 % des personnes ayant au mieux une formation élémentaire sont pauvres, tout

en ayant un emploi (tableau 1). Elles représentent 32 % des «working poor», mais seulement 11 % de la population en général. Si l'on fait abstraction des ménages travaillant uniquement à temps partiel, la part des «working poor» diminue en proportion inverse du niveau de formation. Ce qui renvoie directement à la problématique des bas salaires, étant donné qu'un travailleur peu qualifié touche le plus souvent un salaire qui ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux. La formation revêt, en l'occurrence, une importance identique pour les femmes et pour les hommes. Une formation universitaire réduit à 3 % le risque de figurer parmi les «working poor». Les efforts consentis pour se perfectionner jouent aussi un rôle: une personne ayant suivi une formation continue au cours des douze mois précédents est sensiblement moins exposée au risque d'être pauvre qu'une personne ne pouvant justifier d'aucun perfectionnement.

Travailleurs des branches à bas salaires

Le groupe des «working poor» est fortement surreprésenté dans l'agriculture, l'hôtellerie et la restauration, ainsi que dans un emploi rémunéré au sein de ménages privés. Ces deux dernières branches représentent des secteurs typiques pratiquant des bas salaires. Quant aux faibles revenus de l'agriculture, ils s'expliquent également par le fait qu'une

64 % des familles monoparentales ne figurent ni parmi les bas salaires ni parmi les «working poor».

partie des revenus est de nature non pécuniaire – un élément que l'ESPA ne prend pas assez en considération.

L'industrie de transformation, la branche du crédit et des assurances, ainsi que les administrations publiques comptent relativement peu de «working poor». Une classification plus pointue par profession révèle, cependant, que l'industrie de transformation comporte, elle aussi, des secteurs à bas salaires. Tel est notamment le cas de l'industrie tex-

tile et de celle du cuir, de la transformation des métaux et de la construction de machines. Par ailleurs, les métiers de la vente, des transports, les professions artistiques, ainsi que le nettoyage et la conciergerie sont fortement exposés.

La profession et la branche n'expliquent que dans une faible mesure l'appartenance aux «working poor», quand on tient compte à la fois des caractéristiques de conditions de travail précaires et d'autres facteurs. Ainsi, le travail à temps partiel, le temps de travail flexible et les contrats de travail de durée déterminée atténuent l'incidence des branches à bas salaires.

Actifs occupés à temps partiel ou ayant des conditions d'emploi flexibles

Les trois indicateurs que sont un emploi à temps partiel, des horaires flexibles et des contrats de travail de durée déterminée ont servi à examiner dans quelles mesures des conditions d'emploi s'éloignent de la «norme» de l'emploi à temps complet contribuent au phénomène des «working poor» (cf. taux des «working poor» dans le tableau 1).

- Comme l'on pouvait s'y attendre, les **actifs occupés à temps partiel** sont fortement surreprésentés parmi les «working poor» (12,8 %). Un emploi à temps partiel accroît le risque de devenir un «working poor», même pour les ménages totalisant plus de 36 heures hebdomadaires de travail (7,4 % des «working poor à temps complet»). Ce qui met en évidence le fait que les emplois à temps partiel sont, en règle générale, plus souvent soumis à des conditions salariales défavorables que les emplois à temps complet.

- Les **horaires flexibles** n'impliquent pas seulement un décalage par rapport aux «heures de bureau». Ils englobent aussi toute une variété d'organisations du temps de travail, qui vont d'une base journalière ou hebdomadaire à une flexibilisation totale, qui caractérise essentiellement le travail sur appel. Les travailleurs soumis à des horaires irréguliers sont souvent surreprésentés parmi les «working poor» (9,8 %).

- Les «working poor», plus fréquemment que les actifs non pauvres, sont aussi liés par des **contrats de travail de durée limitée** (10 % des «working poor»).

Personnes ayant une carrière discontinue ou débutant dans un emploi

Une interruption dans la vie professionnelle accroît le risque de devenir un «working poor», pour les femmes autant que pour les hommes (15,5 % des «working poor», tableau 1). Les femmes sont beaucoup plus exposées à des interruptions de ce type, puisque ce sont le plus souvent elles qui quittent la vie active pour un temps afin de se consacrer à leur famille. De même, les actifs nouvellement occupés dans l'entreprise figurent plus souvent parmi les «working poor» que les employés de longue date (10,5 % des «working poor»). Ce qui révèle que les nouveaux actifs touchent souvent une rémunération inférieure. En outre, on trouve plus fréquemment des personnes instables sur le plan professionnel que des travailleurs stables dans leur emploi parmi les nouveaux employés d'une entreprise. De plus, une ancienneté d'au moins cinq ans dans l'entreprise réduit le risque d'être un «working poor», tandis que ce risque croît pour les nouveaux employés.

Indépendants sans employés

La proportion de «working poor» parmi les indépendants est étonnamment élevée (13,6 % des «working poor», tableau 1). A cet égard, les indépendants sans employés, ou indépendants en solo, sont particulièrement concernés. Près d'un cinquième d'entre eux sont pauvres, bien que le volume d'activité du ménage dépasse, en règle générale, 36 heures hebdomadaires de travail (19,1 % des «working poor» et 18,5 % des «working poor à temps complet»).

Les indépendants en solo se composent, dans une proportion non négligeable, de ce que l'on appelle les «nouveaux indépendants». Cette notion sert à définir les conditions de travail situées dans la zone grise entre activité salariée et activité indépendante. La «nouvelle indépendance» présente des éléments de précarisation (salaire et volume d'activité incertains) et résulte souvent d'externalisations opérées par des entreprises ou de la conversion de personnes au chômage à une activité indépendante. Le nombre des indépendants en solo a fortement progressé dans les années 90: leur proportion par rapport aux actifs a

passé de 4,5 % à 7 %. On peut attribuer cette évolution, dans une large mesure, à la persistance d'un taux élevé de chômage depuis 1993 et à la politique d'encouragement à la prise d'une activité indépendante menée par l'assurance-chômage. Les indépendants en solo représentent une proportion encore plus élevée de «working poor»: 10 % au début des années 90 et 17 % à la fin de la décennie. Il est à craindre que les indépendants en solo pauvres négligent quelque peu (par la force des choses) leur prévoyance professionnelle et que, parvenus à l'âge de la retraite, ils ne puissent souvent compter que sur une rente AVS. A cet égard, le nombre croissant de «working poor» chez les indépendants en solo pourrait à l'avenir aboutir à une augmentation de la pauvreté chez les personnes âgées.

Situations difficiles en mutation constante

L'exemple des indépendants en solo montre que les situations difficiles liées au phénomène des «working poor» sont en mutation constante. D'un point de vue général, la crise économique des années 90 s'est soldée par une extension de la pauvreté au sein de la population active. A cet égard, les familles monoparentales et les couples avec trois enfants ou plus constituent le type de ménages le plus durement touchés. Le rapport que l'Office fédéral de la statistique prévoit de publier de façon permanente sur l'évolution des principaux indicateurs montrera si la tendance peut s'inverser à nouveau

dans l'actuel contexte conjoncturel de reprise économique.

En analysant les évolutions sur le plan individuel, on s'aperçoit que les situations difficiles changent, heureusement, pour ce qui est des inté-

Plus de la moitié des «working poor» échappent à ce statut dans l'année qui suit.

ressés pris isolément. Plus de la moitié des «working poor» sortent de cette catégorie dans l'année qui suit, même si leurs revenus ne se situent, en général, que légèrement en dessus du seuil de pauvreté. Par conséquent, de longues périodes de pauvreté sont plutôt rares. Parmi les quelque 700 personnes suivies durant cinq années consécutives dans le cadre de l'ES-PA, un nombre infime d'entre elles (1,3 %) étaient en butte à la pauvreté durant la période entière. Par ailleurs, l'alternance relativement importante entre pauvreté et non-pauvreté fait que près d'une personne sur cinq dans la tranche d'âge de 20 à 59 ans a fait face à la pauvreté au moins une fois au cours de cette période de cinq ans. ■

(Traduit de l'allemand)

Etude sur les «working poor» en Suisse

Les résultats présentés dans cet article sont tirés d'une étude réalisée par le bureau BASS (Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale) dans le cadre d'un mandat de recherche que lui a confié l'Office fédéral de la statistique (OFS). Un résumé est disponible auprès de l'OFS : Office fédéral de la statistique (Ed.), Elisa Streuli, Tobias Bauer (BASS) : **Les «working poor» en Suisse**, dans **infosocial 5/2001** (N° de commande 299-9905, prix 12 fr., à commander au N° de tél. 032/713 60 60, fax 032/713 60 61, e-mail ruedi.jost@bfs.admin.ch). L'intégralité de l'étude sera publiée en automne 2001 dans la Série de l'OFS : Statistique de la Suisse.

Base des données

L'étude se fonde sur les données de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA). L'enquête de 1999 a été réalisée auprès de 17 720 personnes appartenant à la population résidente permanente. Dans le cadre de la présente étude, on a exploité les données se rapportant à 7395 personnes. On s'est également basé sur les données des relevés remontant à 1991 pour une analyse longitudinale du phénomène et pour étudier les biographies des personnes concernées.

Bas salaires : reconnaître le problème pour y apporter une solution

L'existence de bas salaires constitue un problème non seulement du point de vue de l'équité mais également de l'efficacité économique. Les inégalités sont ainsi susceptibles de ralentir la croissance économique. Pour remédier à cette situation, la voie conventionnelle, associée à la possibilité offerte par les accords bilatéraux d'étendre les conventions collectives de travail et d'introduire des salaires minima dans les secteurs non conventionnés, paraît la solution la plus réaliste.



Yves FLUCKIGER, professeur à l'Université de Genève, Département d'économie politique

Les chiffres parlent d'eux-mêmes. Et ils sont inquiétants. Près de 8 % des salariés suisses gagnent moins de 2500 francs nets par mois pour une activité à plein temps ou convertie en un emploi à plein temps. Ce pourcentage atteint même plus de 13 % si l'on prend comme référence un salaire mensuel net de 3000 francs. Or, les données collectées en Suisse lors des 50 dernières années le prouvent. La croissance économique ne permet pas à elle seule de corriger ces inégalités. Il n'en ira pas autrement lors des années à venir. Il est donc urgent de reconnaître le problème et d'y apporter une solution.

La lutte contre les bas salaires ne se justifie pas seulement pour des motifs de justice distributive. Elle est indispensable aussi pour des raisons d'efficacité économique :

- Tout d'abord, parce que dans un monde caractérisé par des imperfections du marché des crédits, les inégalités conduisent à des investissements insuffisants en capital humain, surtout pour les personnes les plus démunies. Les inégalités contribuent ainsi à ralentir la croissance économique.
- D'autre part, les secteurs à bas salaires se caractérisent par des taux de rotation du personnel élevés, liés

aux conditions de travail peu attractives. C'est le cas notamment de l'hôtellerie et de la restauration. Cette situation réduit la motivation des employés. Elle les décourage à investir dans leur capital humain. Elle n'incite pas non plus les entreprises à développer la formation continue de leur personnel. Globalement, les bas salaires réduisent la productivité du travail. Parce qu'elle augmente la rotation du personnel, cette politique salariale coûte cher aux entreprises, peut-être même plus que la hausse de salaire qu'elles pourraient consentir. Elle coûte cher aussi à la collectivité en terme de chômage.

Des salaires insuffisants, trop proches des normes d'assistance, réduisent en effet l'efficacité des mesures de réinsertion professionnelle des chômeurs ou des personnes en fin de droit. Cela contribue également à accroître le chômage frictionnel que l'on rencontre fréquemment dans les activités à bas salaires, compte tenu des conditions de travail et de rémunération peu gratifiantes qui y règnent. Le travail doit rester plus attractif que les prestations sociales. C'est une condition indispensable à la lutte contre le chômage et l'exclusion.

Finalement, les ajustements structurels que les secteurs à bas salaires auraient dû réaliser depuis fort longtemps ont été retardés par la persistance de rémunérations très faibles qui ont été maintenues en raison de la politique migratoire menée par notre pays au cours des décennies passées.

Les solutions possibles

Pour résoudre ces problèmes, certains économistes défendent l'idée qu'il conviendrait de compléter les rémunérations les plus faibles par des **aides sociales** qui protégeraient les travailleurs de la pauvreté. A l'appui de leur thèse, ils avancent le fait qu'une telle mesure permet d'éviter une hausse du coût brut du travail qui pourrait entraîner des conséquences négatives pour l'emploi et le chômage. Cette approche est tout simplement indéfendable. Pour plusieurs raisons. Tout d'abord, une politique de subvention contribue à reporter la charge des bas salaires sur les budgets de l'Etat, qui ne manquera pas de repercuter ce supplément de dépenses sur les taux d'imposition. De ce fait, l'ensemble de l'économie devra prendre en charge les salaires insuffisants versés par quelques secteurs économiques. Le rôle de l'Etat ne doit pas être de subventionner indirectement des emplois offrant des rémunérations insuffisantes à la subsistance de ceux qui les occupent et à mobiliser des ressources publiques pour soutenir des secteurs qui ne correspondent pas à des branches d'avenir pour la Suisse. C'est une question d'équité. Et d'efficacité économique aussi.

Une seconde solution consiste à s'appuyer sur les **conventions collectives de travail (CCT)**. Son inconvénient est de ne pas couvrir toute la population salariée. De surcroît, de nombreuses conventions ne contiennent pas de clauses relatives aux salaires, ce qui réduit encore l'efficacité de cet instrument comme moyen de lutte contre les bas salaires. Ceci d'autant plus que de nombreux travailleurs concernés par ces situations précaires sont justement occupés dans des branches qui ne sont pas couvertes par des CCT.

Une troisième approche consiste à utiliser les **mesures d'accompagnement** prévues dans le cadre des accords bilatéraux. Elles offrent la

possibilité aux partenaires sociaux d'étendre des CCT ou d'instaurer éventuellement des salaires minima dans des secteurs non couverts. Dans ce cas, l'inconvénient provient notamment du fait que les mesures d'accompagnement ne peuvent être mises en œuvre qu'en cas de pratique salariale abusive et répétée, ce qui en réduit *de facto* la portée. En revanche, il est possible par ce biais de toucher également des secteurs économiques non conventionnés.

Finalement, la dernière solution réside dans l'introduction d'un **sa-laire minimum**. Elle a été adoptée par des pays pourtant réputés pour leur libéralisme (les Etats-Unis ou l'Angleterre), même si, par le passé, on a souvent prétendu que cette politique risquait de créer du chômage. Or, des études empiriques récentes, menées par des économistes réputés, ont démontré qu'à l'exception des jeunes, ces effets négatifs n'existent pas. Même la très conservatrice OCDE reconnaît aujourd'hui qu'une politique de salaire minimum, adaptée aux conditions de chaque pays et de chaque groupe démographique, n'a pas d'effets négatifs mais contribue à réduire les inégalités et à soulager, partiellement, la pauvreté. Si l'on considère les pays qui ont adopté ce type de politique, on constate que les solutions choisies diffèrent sensiblement d'un cas à l'autre. Ces disparités ne se manifestent pas seulement du point de vue du niveau des salaires minima retenus. Elles se traduisent également par des couvertures différentes selon que la loi s'applique à toute la population active (comme c'est le cas aux Etats-Unis) ou si elle se limite aux personnes âgées de plus de 18 ans (comme c'est le cas en France), de plus de 21 ans (comme en Belgique) ou même de plus de 23 ans (comme aux Pays-Bas).

La voie du pragmatisme

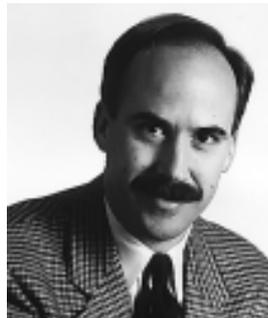
Si les deux dernières solutions constituent sans nul doute les moyens les plus efficaces sur le plan économique pour lutter contre les bas salaires, il est difficile de choisir l'approche la plus adéquate du point de vue politique. Selon les rapports de force en présence au niveau parlementaire, une politique de salaire minimum peut s'avérer contre-productive en particulier si elle revient à fixer un salaire minimum en fonc-

tion des rémunérations les plus basses pratiquées en Suisse. Si tel était le cas, il ne fait aucun doute que le choix de la voie conventionnelle associée à la possibilité offerte par les accords bilatéraux d'étendre les CCT et d'introduire des salaires minima dans les secteurs non conven-

tionnés serait sans doute plus efficace. Plus conforme en tous les cas à la réalité économique et sociale de notre pays où les négociations entre les partenaires sociaux ont souvent permis d'obtenir des résultats plus favorables que les solutions adoptées par le législateur. ■

Les travailleurs pauvres du point de vue économique : diagnostic et thérapie

Avant de pouvoir proposer des mesures efficaces pour s'attaquer au problème des travailleurs pauvres, il faut établir un diagnostic de la situation réelle. Deux solutions sont envisageables : garantir un salaire minimum ou accorder une aide directe permettant d'augmenter le revenu. Les deux mesures ont leurs avantages et leurs inconvénients.



George SHELDON, Université de Bâle, Professeur extraordinaire d'économie politique et directeur du Centre de recherches en économie du marché du travail et de l'industrie (FAI) du Centre de sciences économiques (WWZ) de l'Université de Bâle.

Problème

Pauvreté de personnes actives : ce terme décrit la situation d'un ménage dont le revenu, en dépit de l'activité exercée par ses membres, est inférieur à un seuil de pauvreté prédéfini. En anglais, on appelle les personnes concernées des «working poor».

Les modifications structurelles du marché du travail augmentent actuellement, dans tous les pays fortement industrialisés, le risque pour les personnes actives de tomber dans la pauvreté. La réduction continue du nombre d'emplois dans la production industrielle et le besoin croissant de main-d'œuvre qualifiée dû aux mutations technologiques posent un problème toujours plus ai-

gu aux personnes sans qualification : celles-ci doivent choisir entre un travail faiblement rémunéré et le chômage de longue durée. En Suisse, environ un cinquième de la population active n'a toujours pas de qualification professionnelle.

Toute thérapie efficace, on le sait, présuppose un diagnostic fondé. Fidèle à ce principe, le présent article expose d'abord les questions auxquelles une analyse pertinente de la pauvreté de personnes actives doit répondre et, par la suite, il indique les mesures thérapeutiques envisageables.

Diagnostic

Une analyse fondée de la pauvreté de personnes actives sera centrée sur

la question de la permanence de cette situation. Cette pauvreté sera évaluée et traitée différemment selon qu'elle se limite à un petit nombre de personnes et dure longtemps ou qu'elle est très répandue et de courte durée. Ce fait se résume par la relation suivante :

$$\text{Part de situation} = \text{risque} \times \text{durée}$$

Cette formule vaut d'une manière générale pour des grandeurs d'effectifs, dont elle dégage les composantes de flux «risque» et «durée». En l'occurrence, la part de situation indique la part de personnes actives qui font partie de l'effectif des travailleurs pauvres à un moment donné (taux de travailleurs pauvres); le risque mesure la probabilité individuelle d'une personne active d'être touchée par la pauvreté au moins une fois au cours d'une période donnée et la durée indique combien de temps une période de pauvreté dure en moyenne. Ainsi, un taux de travailleurs pauvres de 10% environ peut signifier soit que 10% de la population active se trouve toujours dans cette situation (risque = 10%, durée = 100%), soit que tous les actifs se trouvent à un moment ou un autre dans cette situation, mais seulement pendant 10% de la période (risque = 100%, durée = 10%). Or, pour élaborer des mesures efficaces de lutte contre cette pauvreté, il est capital de savoir lequel des deux cas de figure correspond le plus à la réalité. Le taux de travailleurs pauvres à lui seul ne permet pas de le savoir.

Même en subdivisant ce taux selon un certain nombre de caractéristiques, on n'avancera pas beaucoup plus: une caractéristique donnée, l'âge par exemple, pourrait avoir pour effet de diminuer le risque, d'une part, et de prolonger la durée, d'autre part, sans avoir pour autant d'influence perceptible sur la part de travailleurs pauvres, car les deux effets s'annulent mutuellement.

De même, les analyses qui mesurent la durée de la pauvreté en déterminant la part d'actifs qui sont pauvres à un moment donné et le sont encore à un moment ultérieur ne sont pertinentes que sous réserve. D'un côté, une telle analyse se fonde sur des relevés effectués ponctuellement. Or on sait que, dans de tels relevés, les personnes concernées pendant une longue période sont surre-

présentées, ce qui incite à surévaluer la permanence de la situation. D'un autre côté, de telles analyses permettent difficilement de déterminer la durée moyenne d'une période de pauvreté, car le début et la fin de la période ne sont pas pris en compte. Même si toutes les périodes individuelles de pauvreté étaient de durée identique, on constaterait néanmoins une différence de durée tout simplement parce que toutes les périodes ne commencent pas au même moment.

Une analyse circonstanciée de la pauvreté de personnes actives, fondée sur la relation mentionnée manque encore en Suisse.

Thérapie

Il convient généralement d'opter pour une thérapie qui s'attaque aux causes de la pauvreté de personnes actives. Mais les causes de cette pauvreté ne sont pas toujours connues et ne peuvent pas toujours être éliminées. Dans ces cas, il faut se contenter de combattre les symptômes. Deux mesures sont en principe envisageables: des salaires minima garantis par la loi ou des aides directes pour augmenter les revenus. Le salaire minimum constitue un seuil légal au-dessous duquel la rémunération du travail ne peut pas tomber. Les aides financières représentent des versements directs de l'Etat aux ménages considérés comme pauvres. Les deux instruments ont leurs avantages et leurs inconvénients.

Les salaires minima ont l'avantage d'être faciles à mettre en œuvre (un trait de plume suffit) et de ne pas alourdir directement la charge financière de l'Etat. Mais voici leur inconvénient: des personnes qui ne sont pas considérées comme pauvres peuvent également en bénéficier, ce qui nuit à l'efficacité du système. Ils ont en outre tendance à diminuer les chances de travail des personnes concernées, ce qui est totalement contraire à leur objectif. C'est notamment le cas lorsqu'ils sont fixés à un niveau trop élevé. Aux Etats-Unis, le salaire mensuel minimum, corrigé en fonction du pouvoir d'achat, se situe autour de 1700 francs, alors qu'il est question de 3000 francs en Suisse.

Par contre, seuls les actifs pauvres ont droit aux aides permettant d'augmenter leur revenu. Ces aides contribuent par ailleurs à accroître

l'offre d'emplois à bas salaires, ce qui améliore les chances de travail des personnes à faible revenu. D'un autre côté, le versement de telles aides peut affaiblir la volonté des bénéficiaires de s'en sortir par leurs propres forces si ces aides sont réduites proportionnellement à l'augmentation du gain réalisé. Une telle pratique équivaut à un taux marginal d'imposition de 100% et doit donc être évitée. De plus, ces aides peuvent s'avérer coûteuses lorsque le nombre de bénéficiaires est important. C'est le cas lorsque la dispersion des revenus est faible dans un pays et que le taux d'aide sociale est relativement élevé. Aux Etats-Unis, les aides pour augmenter le revenu ne sont plus accordées à un ménage de quatre personnes à partir d'un revenu annuel, corrigé en fonction du pouvoir d'achat, d'environ 60 000 francs. Dans ce pays, les dépenses à ce titre s'élèvent à 0,2% du produit national.

Chaque pays doit lui-même peser les avantages et les inconvénients des deux mesures. Les pays qui redoutent l'importance du coût des aides directes préfèrent maintenir le salaire minimum à un niveau élevé et réduire les charges salariales annexes des personnes à faible salaire afin de garantir à ces dernières un revenu minimal. Une telle politique est encouragée par la Belgique, la France et les Pays-Bas, tandis que le Canada, les Etats-Unis, la Grande-Bretagne, l'Irlande, l'Italie et la Nouvelle-Zélande misent sur les aides directes pour augmenter le revenu. ■

(Traduit de l'allemand)

«Working poor» et sécurité sociale

A première vue, la pauvreté des personnes professionnellement actives n'a pas de lien direct avec la sécurité sociale. La cause est à rechercher dans l'insuffisance du salaire. Le remède doit être trouvé dans les formes d'aide ciblées, développées par les cantons, voire les communes. La sécurité sociale, elle, a une autre vocation, attribuée dès son origine : garantir la protection des personnes salariées privées de revenus suite à la réalisation d'un risque social (maladie, accident, invalidité, notamment). Une analyse plus fine permet cependant de mettre en évidence quelques interactions entre la sécurité sociale et la pauvreté des travailleurs. Elle suscite, par ailleurs, des préoccupations relatives à l'avenir. Les limites, voire les lacunes actuelles de la sécurité sociale risquent bien de déployer des effets à long terme sur une population déjà fortement précarisée.



Béatrice DESPLAND, professeur à l'École d'Études sociales et pédagogiques (EESP), Lausanne

Dans un récent communiqué de presse, l'Office fédéral de la statistique (OFS) annonce une «augmentation du nombre des «working poor» dans les années 90». ¹ Selon les études menées à ce jour, et notamment dans le canton de Zurich, le fait d'avoir une activité lucrative ne met pas à l'abri de la pauvreté. Quelque 250 000 personnes en font l'expérience en Suisse. Le phénomène de la pauvreté ne peut se réduire à une seule cause. Dans la conjonction complexe des facteurs, expliquant la pauvreté, deux éléments

méritent une attention particulière car ils créent un point de jonction avec la sécurité sociale : la taille de la famille et le taux d'activité.

1. Protection de la famille

Au niveau suisse, les couples ayant trois enfants ou plus, ainsi que les familles monoparentales font partie des groupes les plus exposés au risque de pauvreté. ² L'étude zurichoise montre, par ailleurs, que 20 à 30 % des couples ont un revenu si faible que, dans leur cas, «fonder une famille ne semble guère possible financièrement parlant». ³ Ces constats interpellent directement les régimes destinés à compenser la charge financière que représente la venue d'un enfant dans une famille. Si l'ensemble des cantons protègent les travailleurs salariés par des allocations familiales, voire des prestations uniques (allocation de nais-

sance), il n'en va pas de même pour les indépendants. Lorsqu'elle est prévue par les législations cantonales, elle est soumise à l'examen des ressources économiques de l'ayant droit. En d'autres termes, le ciblage caractérise alors le mode d'intervention en faveur de la famille. Seul le canton de Genève fait exception.

L'énoncé de ces règles générales ne suffit pas. Pour comprendre la précarité des familles concernées, en dépit des systèmes existants, il convient d'évoquer l'extrême diversité des prestations versées sur la base des régimes cantonaux ou d'autres normes rattachées au droit du travail (conventions collectives par exemple). Or, cette diversité n'est pas nécessairement fondée sur le coût de la vie. Ainsi, le canton de Zurich compte parmi les cantons qui versent l'allocation la plus basse, tant pour les seize premières années de vie de l'enfant, que pour la période de formation. ⁴ Par ailleurs, aucune allocation de naissance n'est payée dans ce canton.

Les lacunes des régimes existants, l'absence d'une véritable politique familiale ont été dénoncées à de nombreuses reprises. A l'heure actuelle, les régimes cantonaux ne répondent pas aux besoins des «working poor» pères et mères de famille. L'exception, au niveau suisse, doit être recherchée dans le système tessinois qui cumule un droit universel (allocation familiale) et un droit ciblé complémentaire. C'est précisé-

Les régimes cantonaux d'allocations familiales ne répondent pas aux besoins des «working poor» pères et mères de famille.

ment un tel modèle qui a inspiré deux récentes initiatives parlementaires, acceptées par le Conseil national en date du 21 mars 2001. ⁵

L'autre charge qui pèse lourdement sur le budget des familles relève de l'assurance-maladie et de son principe d'affiliation «par tête», sans exception pour les familles. La LAMal prévoit, certes, l'obligation de réduire le montant des cotisations individuelles pour les assurés de

1 SAKE-NEWS, n° 6/2001, OFS, Neuchâtel.

2 Ibidem, p. 2.

3 Ibidem, p. 4.

4 Ce montant s'élève à Fr. 150.- dans les cantons de Zurich et d'Argovie. Pour le détail des allocations familiales cantonales au 1^{er} janvier 2001, voir CHSS 1/2001 p. 41.

5 Initiatives Fehr (00.436) et Meier-Schatz (00.437) : Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois (v. aussi CHSS 2/2001 p. 54).

condition économique modeste. Cette disposition permet-elle d'améliorer la situation des «working poor» de manière significative? L'expertise mandatée par l'OFAS pour l'année 1997 donne des résultats et indique quelques tendances intéressantes.⁶ Si l'objectif social visé par la législation fédérale semble atteint pour les personnes seules élevant deux enfants, il est réalisé partiellement, et de manière plus diversifiée, en ce qui concerne la classe moyenne. La très grande diversité des systèmes retenus par les cantons rend l'analyse globale difficile. Mais il n'est sans doute pas exagéré de soutenir que les insuffisances existantes sont susceptibles de grever, parfois lourdement, le budget des «working poor» pères et mères de famille.

2. Formes d'activité salariée non protégées

L'entrée dans un régime de protection sociale, et donc la possibilité d'obtenir ultérieurement des prestations remplaçant le salaire perdu, est assortie de conditions qui peuvent être autant de facteurs d'exclusion. Le régime suisse qui discrimine le plus fortement les «working poor» est, sans conteste, le deuxième pilier. Fondé sur la réalisation d'un salaire annuel minimal, non adapté au taux d'activité, il exclut les bas revenus.⁷ Régulièrement dénoncé, ce système

Le régime suisse qui discrimine le plus fortement les «working poor» est le deuxième pilier.

aurait dû être modifié dans la révision en cours. Le Conseil fédéral a cependant renoncé à proposer une amélioration de la situation des personnes à bas revenus et des personnes travaillant à temps partiel.⁸

D'autres lacunes graves existent, notamment dans la couverture du salaire en cas de maladie et de maternité, car cette protection n'est rattachée à aucune branche d'assurance obligatoire. Dans une telle si-

tuation, les sources de précarité sont nombreuses, notamment pour les personnes soumises à un contrat de durée déterminée (moins de trois mois) ou engagées dans un travail «sur appel». Ces lacunes peuvent-elles être comblées par des dispositions plus favorables des conventions collectives de travail? La réponse est nuancée. Une étude menée à l'échelon national démontre que, même dans ces textes, des différences sont parfois faites entre les personnes occupées à temps plein et les personnes travaillant à temps partiel.⁹

3. Travail indépendant en marge de la sécurité sociale

Quelques risques, seulement, sont assurés pour les personnes qui exercent une activité à titre indépendant: la vieillesse, le décès du conjoint, l'invalidité et la maladie. Les «nouveaux indépendants» ne sont obligatoirement assurés ni dans le domaine de la famille,¹⁰ ni dans celui de la perte de revenu due à l'échec de l'entreprise, ni dans celui de la protection complémentaire du deuxième pilier. Ils sont souvent sortis du chômage en choisissant d'exercer une activité non salariée. Leur protection sociale est très lacunaire dans les domaines mentionnés et le sera à l'avenir. Et ce constat prend toute son importance lorsqu'on sait, par ailleurs, que l'augmentation importante du nombre de «nouveaux indépendants» explique en grande partie l'augmentation du taux de «working poor» entre 1995–1996.¹¹

Conclusion

Les régimes des assurances sociales en vigueur ne sont pas complètement étrangers au phénomène des «working poor». Ils sont même susceptibles d'entraîner, à moyen et long terme, une aggravation de la précarité pour cette partie de la population. Quelles mesures devraient être prises, quelles réformes devraient être engagées pour que la sécurité sociale apporte une contribution significative à la suppression de la pauvreté dans laquelle se trouvent des personnes professionnellement actives?

De toute évidence, les mesures en faveur des familles constituent une priorité.¹² Plus complexes s'avèrent les réformes du système et les

choix qu'elles impliquent. Convient-il d'étendre les régimes de sécurité existants aux travailleurs indépendants et d'intégrer les nouveaux modes de travail salarié? Faut-il, au contraire, rendre le droit à la sécurité sociale autonome, le détacher de l'exercice d'une activité lucrative?¹³ Le débat sur la pauvreté est amorcé, mais il est certain que la segmentation entre actifs et non-actifs ne pourra pas perdurer. Reste à espérer que l'ampleur des problèmes posés nous amène à dépasser le cloisonnement qui caractérise, actuellement, les approches politiques, administratives, voire intellectuelles de la pauvreté.¹⁴ —

6 A. BALTHASAR: Evaluation du système de réduction de primes dans les cantons en 1997, in: Sécurité sociale 1/1999 p. 25–28.

7 Voir notamment: C. MONNARD SECHAUD: La protection offerte par la prévoyance professionnelle et les nouvelles exigences en matière d'aménagement du temps et des modes de travail, in: SZS/RSAS, 45/2001 p. 105–124.

8 Message relatif à la révision de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) (1^{re} révision LPP), FF 2000 p. 2510–2511.

9 Voir notamment: B. BAUMANN, T. BAUER, B. NYFFELER, S. SPYCHER: Gesamtarbeitsverträge (k)eine Männersache. Vorschläge zur gleichstellungsgerechten Gestaltung der Sozialpartnerschaft, Verlag Rüegger, 1995.

10 Voir point 1 supra.

11 Ce taux a passé de 5% à 7% en un an. SAKE-NEWS, p. 2.

12 Les effets de la pauvreté et du chômage sur les familles, Recommandations de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, 1998 p. 27.

13 Voir notamment: L. Germani: Travail flexible et protection du travailleur, in: Cahiers genevois et romands de sécurité sociale, 24/2000 p. 66.

14 Voir sur ce point: S. ROSSINI: Défis et débats sociaux, A propos des réformes de la politique sociale en Suisse, Réalités sociales, 1999 p. 272.

«Working poor» et aide sociale

En soi l'aide sociale n'est pas l'instrument le plus approprié pour combler efficacement une insuffisance durable de revenu. Il n'en demeure pas moins que les ménages de «working poor» forment 10 à 15 % des bénéficiaires de prestations de l'aide sociale et que leur nombre potentiel est encore considérablement plus élevé.



Rosmarie RUDER, directrice de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS, Berne

Le système de sécurité sociale suisse repose encore en grande partie sur des schémas traditionnels de famille et sur le travail à plein temps (un seul «salaire nourricier»). Or, la situation a radicalement changé. L'évolution du marché du travail et les nouvelles formes de vie ont fait apparaître de nouveaux risques (chômage de longue durée, familles monoparentales, «working poor») que le système actuel de sécurité sociale ne couvre que très imparfaitement. Au cours des dix dernières années, l'aide sociale a dû faire face de manière croissante aux retombées économiques et sociales du changement structurel, dont les cantons, les communes et des organismes privés ont dû assumer les conséquences, sans qu'on le dise toujours ouverte-

ment. L'aide sociale est aujourd'hui appelée à assumer un rôle supplémentaire: si jadis, elle avait pour principale mission d'intervenir *subsidièrement et provisoirement dans des situations de détresse individuelle*, elle est aujourd'hui toujours plus fréquemment sollicitée *durablement et à titre complémentaire pour des cas de détresse dépendant de causes structurelles*.¹

Le nombre de ménages de «working poor» durablement dépendants de l'aide sociale a considérablement augmenté. Alors que dans les années 80, cette aide allait principalement aux familles monoparentales dans l'impossibilité de vivre avec leur seul salaire et les pensions alimentaires auxquelles elles avaient droit, on observe que depuis quelques années, les couples avec enfants sont toujours plus nombreux à solliciter une aide. Le nombre d'indépendants tributaires de l'aide sociale a lui aussi augmenté. Il n'existe hélas que peu de statistiques consacrées à l'évolution de ce phénomène.² S'il est probable que, dans les années 90, la très forte augmentation du nombre de bénéficiaires de prestations de l'aide sociale est en partie due aux ménages de «working poor», il est toutefois permis de penser que cette évolution est bien davantage imputable au chômage structurel et à l'augmentation du nombre de chômeurs en fin de droits.

Pauvreté cachée

On estime qu'environ 10 à 15 % des ménages bénéficiant de prestations de l'aide sociale sont des ménages de travailleurs pauvres. Considérant le chiffre de 186 000 ménages de «working poor»³ indiqué dans l'étude existante, on peut penser qu'un nombre considérable d'entre eux ne perçoit pas de prestations, quand bien même leur revenu est inférieur au minimum vital selon la CSIAS. L'étude nationale sur la pauvreté⁴ évalue à 85 % le nombre de personnes qui, au vu de leur situation financière et personnelle, auraient droit à des prestations de l'aide sociale, mais qui n'en sollicitent pas. En ce qui concerne les prestations de l'aide sociale et les prestations allouées sous condition de besoin (par exemple les prestations complémentaires) la part s'élève tout de même à 45 %. Ces données proviennent certes d'études effectuées au début des années 90, mais il y a tout lieu de croire qu'elles n'ont pas sensiblement changé depuis.

Dans une comparaison datant de 1999, portant sur les systèmes de l'aide sociale en Suisse et au Canada,⁵ l'OCDE a établi que, comparativement, le niveau des prestations de l'aide sociale en Suisse pouvait être qualifié de bon. En revanche, l'accès aux prestations pose un certain nombre de problèmes. Font notamment problème l'obligation de rembourser les prestations reçues, le soutien dû par les proches et les autorités de référence. Même s'ils ne sont pas strictement appliqués partout, ces principes empêcheraient nombre de bénéficiaires de faire valoir leurs droits, ceux-ci ne souhaitant pas s'endetter ou craignant que leurs proches ne se voient contraints de les assister. Selon toute probabilité, ce sont précisément les ménages de «working poor» dont le revenu se situe juste au-dessous du seuil de pauvreté qui s'abstiennent de faire valoir leurs droits. On peut craindre également que certaines communes refusent de soutenir les ménages de «working poor» dont le revenu est de peu inférieur au minimum vital.

Considérations finales

L'insuffisance de revenu de nombreux ménages de travailleurs pauvres (voir schéma) est d'origine structurelle: bas revenus, compensa-

1 Ferroni Andrea M., Knöpfel Carlo: Braucht die Schweiz eine neue Sozialhilfe? Dans: Zeitschrift für Sozialhilfe, 5/1999.

2 Voir par ex: Département des affaires sociales de Zurich: Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs. NeubezüglerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993-1995, Edition Sozialstatistik Nr. 1, Zurich 1997, ou Liechti Anna, Knöpfel Carlo: Les working poor. Ils sont pauvres et pourtant ils travaillent, Caritas, Zurich 1998.

3 Ménages exerçant une activité hebdomadaire d'au moins 30 heures.

4 Leu Robert E., Burri Stefan, Priester Tom: Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt, Berne 1997 p.389, (résumé paru en français: Qualité de vie et pauvreté en Suisse: aperçu des principaux résultats).

5 OCDE: Combattre l'exclusion, vol. 3, L'aide sociale au Canada et en Suisse, Paris 1999 (cf. également CHSS 6/1999 p.326).

tion insuffisante des charges de famille, pénurie d'offres de logements bon marché et de structures avantageuses de prise en charge des enfants, charges fixes élevées par rapport au revenu. L'exemple ci-contre de Madame A. montre clairement que le fait qu'un ménage soit pauvre ou non résulte de la conjonction de plusieurs facteurs et qu'il existe une interaction hautement complexe entre les données sociales et financières, celles-ci variant souvent d'un endroit à un autre.

L'aide sociale n'est pas un instrument adéquat pour combler efficacement les insuffisances de revenus. Or, le système actuel de sécurité sociale lui attribue cette mission, sans pour autant lui donner les moyens de l'accomplir. Il y a donc lieu d'élaborer des solutions dans le cadre des prestations existant en amont de l'aide sociale.

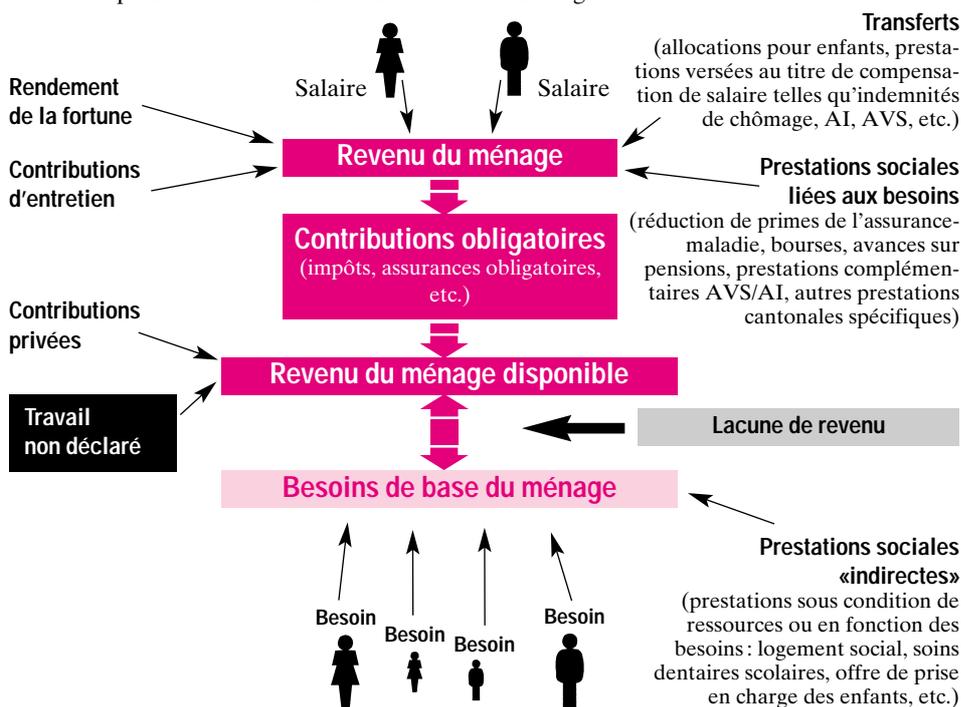
La CSIAS estime qu'il convient d'agir en priorité par le biais de *mesures relevant de la politique familiale*, à savoir: renforcer le système des allocations familiales et introduire des prestations liées aux besoins en faveur des familles à bas revenu. Par ailleurs, des possibilités de prise en charge avantageuse et de qualité des enfants hors du cadre familial doivent être aménagées. Des mesures de ce type permettraient d'augmenter les possibilités de revenu, en particulier celles des mères. La CSIAS estime également que l'appui des services sociaux des communes est indispensable: ceux-ci peuvent en effet donner le coup de pouce nécessaire à la mise sur pied de telles offres au niveau communal et régional et amener les pouvoirs publics à les soutenir. En outre, les revenus inférieurs au minimum vital ne doivent pas être imposables. Selon la CSIAS toujours, un salaire devrait permettre à une personne de vivre nettement en dessus du seuil de pauvreté.

Exemple-type⁶

Madame A. a exercé la profession de vendeuse jusqu'à son mariage. Elle a divorcé il y a cinq ans; son ex-mari est tenu de lui verser une pension alimentaire, soit 750 francs pour chacun de ses deux enfants et 500 francs pour elle-même. Etant donné que l'ex-mari ne remplit qu'irrégulièrement ses obligations, elle bénéficie d'avances. Madame A. a repris une activité professionnelle avant le

Quels facteurs font qu'un ménage est pauvre ou non ?

Présentation schématique des facteurs extérieurs et repérables qui ont une incidence sur le revenu disponible et les besoins minimums d'un ménage.



La principale source de revenu d'un ménage suisse à bas revenu est incontestablement le revenu de l'activité lucrative. Les prestations versées au titre de compensation de salaire versées par les assurances sociales forment une part importante du revenu. S'y ajoutent les allocations pour enfants. Autres composantes du revenu: les prestations de transfert allouées sous condition de besoin, dont font partie les prestations complémentaires à l'AVS/AI, les réductions de primes de l'assurance-maladie, les bourses, etc.

En outre, tous les cantons versent des avances sur pensions alimentaires (avec toutefois des écarts considérables en ce qui concerne les conditions d'octroi et les montants alloués). Par ailleurs, plusieurs cantons versent des prestations allouées sous condition de besoin à certains groupes de personnes. Exemples: à Zurich, des allocations de prise en charge d'enfants en bas âge en faveur des familles à bas revenu avec des enfants de moins de deux ans; au Tessin, des prestations sous condition de besoin en faveur des enfants et des allocations en faveur des familles à bas revenu avec des enfants en bas âge; à Genève, des allocations de logement.

Viennent éventuellement s'y ajouter les revenus de la fortune et les revenus liés au droit de la famille, c'est-à-dire les pensions alimentaires dues à l'ex-épouse et aux enfants.

Les contributions obligatoires sont déduites du revenu du ménage; il s'agit des impôts et des assurances obligatoires comme les primes d'assurance-maladie.

Les *besoins minimums* d'un ménage sont également fonction de différents facteurs, le plus important étant la taille du ménage. Autres composantes essentielles: les prestations sociales indirectes, comme par exemple les subventions au logement, les subventions au titre de prise en charge des enfants hors du cadre familial, les soins dentaires scolaires, les écoles sociales de musique, des offres de loisirs avantageuses, etc. Toutes ces prestations sociales «indirectes» peuvent diminuer considérablement les besoins minimums d'un ménage.

divorce. Depuis lors, elle travaille à 80% chez un grossiste et gagne 3000 francs nets par mois, allocations pour enfants incluses. Elle a trouvé une place dans une crèche pour sa cadette, l'aînée fréquentant une structure d'accueil de jour. Après son divorce, Madame A. s'est installée dans un logement social de quatre pièces dans un quartier calme en périphérie. Son revenu mensuel de 4500 francs, composé de son salaire et d'avances sur pension alimentaire pour un montant de 1500 francs, lui permet de se débrouiller,

même si son budget ne lui permet pas de faire des folies. Lorsque son ex-mari lui paie quelque chose et que l'office de la jeunesse lui verse une partie de la pension à laquelle elle a droit en son nom personnel, il lui arrive même de pouvoir prendre des vacances avec ses enfants.

Depuis un certain temps, Madame A. songe à déménager dans le

⁶ Ruder Rosmarie: Folgen eines Umzuges oder Sozialpolitik hautnah. Dans: Arbeit statt Fürsorge: Integrieren mit monetären Anreizen, Zeitschrift für Sozialhilfe, Sondernummer Mai 2000.

Situation financière de Madame A.

	Commune X	Commune Y
Revenu		
Salaire (net)	2 700	2 700
Allocations pour enfants	300	300
Pensions alimentaires (avances)	1 500	1 300
Total	4 500	4 300
Dépenses obligatoires		
Primes d'assurance-maladie (après déduction de la réduction de primes)	200	200
Impôts	120	250
Total	320	450
Revenu disponible	4 180	3 850
Besoins de base du ménage		
Forfait I et II (selon les normes CSIAS)	2 070	2 070
Loyer	1 000	1 300
Frais de garde des enfants	600	1 000
Total des besoins de base du ménage	3 670	4 370
«Excédent/lacune de revenu»	510	-520

canton voisin, pour s'établir dans la commune de moyenne importance où elle a grandi et où se trouve sa famille. Sa mère pourrait ainsi s'occuper occasionnellement des enfants le soir ou le week-end, ce qui la déchargeait considérablement. C'est ainsi qu'elle n'hésite pas un instant à accepter le poste que lui propose son employeur dans la filiale qu'il exploite dans la commune en question. Sa joie est de courte durée : déjà au moment de rechercher un logement, Madame A. doit se rendre à l'évidence. En l'absence de logements sociaux dans la commune, son loyer sera nettement plus élevé. Elle a finalement trouvé un logement, mais ce nouveau logement est non seulement plus petit, mais aussi plus cher que l'ancien.

Après avoir déménagé, Madame A. prend contact avec le service social de la commune pour obtenir des avances sur pension alimentaire. Deuxième déconvenue : dans la nouvelle commune, ces avances sont plafonnées à 650 francs par mois et par enfant, soit 200 francs de moins. Madame A. apprend également qu'il n'y a pas de crèche dans la commune et pas davantage de garderie. Il existe bien une association de mamans de jour, mais celle-ci n'est subventionnée ni par la commune ni par le canton. Par l'intermédiaire de cette association, Madame A. trouve une maman de jour lui convenant. Or, ce qu'elle doit déboursier pour faire gar-

der ses deux filles s'élève pratiquement au double de ce qu'elle payait auparavant.

Madame A. réussit néanmoins à s'accommoder de sa nouvelle situation financière, non sans puiser toujours plus fréquemment dans ses économies qui étaient déjà bien entamées du fait du déménagement. Enfin, ne sachant plus comment se sortir de ses problèmes financiers, elle s'adresse à l'aide sociale.

Le service social calcule l'aide mensuelle à laquelle Madame A. a droit en application des directives de la CSIAS. Madame A. arrive à tourner, même si elle dispose, pour vivre, de 300 francs de moins que par le passé. Ce qui la chagrine le plus : le fait que les rares versements de son ex-mari soient directement déduits de l'aide sociale, ce qui ne lui permet plus d'économiser en vue de vacances.

Le sort semble s'acharner contre Madame A. : quelques mois après son déménagement, elle reçoit ses impôts. Le montant s'élève à plus de deux fois ce qu'elle payait dans son ancienne commune de domicile. Le service social n'a pas le droit de prendre en charge les impôts. Au service des impôts, elle s'entend dire qu'elle ne peut pas être exemptée des impôts, mais qu'elle peut de-

mander un délai de paiement. Voilà qui n'est pas d'une grande aide puisque la situation financière de Madame A. ne risque pas de changer considérablement dans un proche avenir.

Conclusion

A la suite du déménagement, Madame A. dispose de 1000 francs de moins par mois : alors que son revenu disponible (après déduction des impôts) dépassait de plus de 500 francs le minimum vital selon la CSIAS, il a maintenant chuté à plus de 500 francs en dessous de ce niveau. Pour subvenir aux besoins de sa famille, Madame A. est contrainte de solliciter l'aide sociale, alors que ni son salaire ni son taux d'occupation professionnelle n'ont changé.

Une éventuelle augmentation de son temps de travail n'apporterait pas grand chose. En effet, le revenu supplémentaire qu'elle réaliserait serait pris en compte par l'aide sociale (sous déduction de 50 francs), ses impôts augmenteraient et elle pourrait même s'attendre à une diminution des avances sur pensions alimentaires pour motif de dépassement de revenu. ■

(Traduit de l'allemand)

«Le temps est venu de rendre justice aux gens qui travaillent dur et respectent les règles du jeu. Il n'est plus admissible qu'une personne travaillant à plein temps et qui élève des enfants soit pauvre.»

(Texte original : «It's time to honor and reward people who work hard and play by the rules. No one who works full time and has children should be poor any more.»)

Bill Clinton et Al Gore, Putting People First, 1992

Pour en savoir plus sur les «working poor» vivant aux USA, voir le rapport présenté dans les pages suivantes.

Marginaux, bien qu'intégrés dans le monde du travail : les «working poor» d'Amérique

Les Etats-Unis sont, c'est bien connu, un pays industrialisé qui pratique des salaires minima très bas : un ménage sur six y est donc «working poor». Mais il est difficile de comparer cette réalité avec celle de la Suisse car les critères et les définitions ne concordent pas. Nous publions malgré tout le résumé d'un rapport établi par l'Urban Institute de Washington : il permet de se faire une idée plus concrète de la situation aux USA.

Gregory ACS, Katherin ROSS PHILLIPS et Daniel MCKENZI, Urban Institute¹

Le phénomène des «working poor» ou travailleurs pauvres prend de l'ampleur depuis la deuxième moitié des années 90, mettant politiciens et stratèges au défi de trouver des solutions. Des mesures possibles pour augmenter le revenu de ces travailleurs consisteraient à relever leur salaire, à leur donner les moyens de travailler plus ou les inciter à le faire. Nous fondant sur les données de 1996 du Recensement national des familles américaines, mené en 1997 (NSAF), nous montrons comment, en modifiant les taux d'occupation et les niveaux de revenu, on modifie l'effectif de la population des travailleurs pauvres.

Définition et estimation du nombre de «working poor»

Toute étude sérieuse sur les «working poor» (WP) commencera par répondre à ces deux questions fondamentales : (1) qui est pauvre ? et (2) qui travaille ? Les deux termes méritent qu'on s'y arrête. Comme le seuil officiel de pauvreté aux Etats-Unis, fixé au plan fédéral à 11 235 \$ en 1998 (pour une famille monoparentale avec un enfant), ne permet souvent pas à une famille de s'en sortir financièrement, nous avons établi ce seuil au double de ce montant. Nous avons également retenu trois critères pour définir la famille qui travaille : (1) un nombre total de 1000 heures de travail par année au moins pour tous les adultes vivant dans le même ménage, (2) un nombre total de 2000 heures de travail par année au moins pour tous les adultes vivant dans le même ménage et (3) une moyenne de 1000 heures de travail par année au moins pour tous les adultes d'un même ménage. Ce dernier critère nous semble

le plus souple et le plus approprié, dès lors qu'il établit des standards différents pour les ménages à un ou deux parents.

Pour résumer : nous disons d'une famille qu'elle est **pauvre** si son revenu est inférieur au seuil de pauvreté selon notre définition (donc le double du seuil officiel), et qu'elle est «**working poor**» si ses membres adultes travaillent plus de 1000 heures en moyenne par année (environ un 50 %).

En utilisant la définition ci-dessus, il s'avère que 32,2 % de la population américaine n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite vivent dans des ménages dont le revenu est inférieur au double seuil de pauvreté et que 14,0 % n'atteignent même pas le seuil de pauvreté officiel. 16,7 % de la population vivent dans des ménages dont les adultes travaillent en moyenne 1000 heures par année, en l'occurrence des familles «working poor». Les «working poor» représentent au plan fédéral 52 % de la population pauvre. Même si l'on considère uniquement les personnes ayant un revenu inférieur au seuil officiel de pauvreté, on constate que 30 % d'entre elles vivent dans des familles de travailleurs pauvres.

Les revenus des familles de travailleurs pauvres

Le revenu annuel moyen d'une famille de travailleurs pauvres se situe environ 39 % au-dessus du seuil officiel de pauvreté. Pour un ménage composé d'un adulte et d'un enfant, ceci correspond à un revenu annuel moyen de 15 600 \$ par année, pour un ménage comptant deux adultes et deux enfants, à un revenu annuel moyen de 23 000 \$.

Types de famille, 1996

1

	WP	non-WP	non-pauvres
Un adulte avec enfants	16,8 %	19,8 %	3,8 %
Deux adultes ou plus avec enfants	65,3 %	45,1 %	57,9 %
Familles sans enfants	17,9 %	35,1 %	38,3 %
Total	100,0 %	100,0 %	100,0 %

Pour les familles qui travaillent et dont le revenu est inférieur au seuil officiel de pauvreté, ce revenu atteint en moyenne 76 % du montant défini comme seuil de pauvreté, ce qui équivaut à un revenu annuel moyen de 8 400 \$ pour une famille monoparentale avec un enfant, et de 12 400 \$ pour une famille de deux parents et deux enfants.

Qui sont les «working poor» ?

Composition de la famille

Dans l'ensemble, la majeure différence entre les «working poor» (WP) et les autres familles réside dans la présence d'enfants : plus de 80 % des travailleurs pauvres vivent dans des ménages avec enfants, comparé à 64,9 % vivant dans des ménages pauvres non actifs et à moins de deux tiers dans des ménages non-pauvres.

On note les plus grandes différences entre WP et non-WP dans la part des familles sans enfants (17,9 et 35,1 % respectivement) et dans celle des familles non-WP avec enfants et deux adultes (personnes de plus de 18 ans) ou plus (65,3 et 45,1 %, respectivement). Toutefois, la part des personnes dans des familles comptant deux adultes ou plus et des enfants n'est que légèrement supérieure dans les WP, comparé aux non-pauvres (65,3 et 57,9 % respectivement).

Caractéristiques démographiques des WP

La part des «working poor» qui vivent dans une famille ayant une femme à sa tête est de 37,0 %, soit nettement inférieure aux 57,0 % de personnes vivant dans des familles pauvres non actives, mais supérieure aux 26,6 % vivant dans des familles non-pauvres. Les autres domaines dans lesquels les «working poor» se situent à mi-chemin entre les non-WP et les non-pauvres sont : l'état civil, le niveau de formation, la race, l'état de santé et la possession d'une voiture. Pour ce qui concerne le nombre et l'âge des enfants, les WP ressemblent fortement aux familles pauvres non actives.

Premièrement, comme les «working poor» ont généralement plus d'enfants et des enfants plus jeunes que les non-pauvres, ils ont besoin de plus de revenu pour subvenir aux besoins de la famille,

¹ L'institut Urban est un organisme indépendant qui publie des études, des rapports ou des ouvrages sur des sujets d'actualité d'intérêt public. C'est l'OFAS qui a résumé et traduit le rapport «Playing by the rules but losing the game: America's Working Poor», mai 2000. Le lecteur trouvera la version originale du rapport sur Internet à l'adresse suivante : www.urban.org/working-poor/playingtherules.html.

tout en ayant des perspectives professionnelles plus limitées. Deuxièmement, les WP ont un niveau de formation notablement plus bas que les non-pauvres (et donc un salaire plus bas également). Troisièmement, le pourvoyeur principal d'une famille WP est, en moyenne, plus jeune que celui d'une famille non-pauvre, avec moins d'expérience sur le marché du travail et un salaire en conséquence. En outre, les WP sont moins susceptibles d'être mariés (ce qui implique aussi qu'ils sont moins susceptibles de pouvoir compter sur un deuxième travailleur dans la famille); ils sont aussi plus souvent membres d'une minorité et ont plus souvent à leur tête une personne ayant une aptitude au travail limitée pour des raisons de santé.

Caractéristiques des emplois des «working poor»

Taux d'occupation et salaires

Le **tableau 2** présente en les comparant les emplois des WP et des travailleurs non-pauvres. On ne s'étonnera pas que le salaire horaire moyen de la personne gagnant le plus dans les familles WP (7,55 \$) soit inférieur à la moitié du salaire de la personne gagnant le plus dans les familles non-pauvres (16,67 \$). S'agissant de familles composées d'un adulte avec enfants, le salaire horaire moyen de la personne ga-

gnant le plus dans les familles WP est de 6,73 \$ comparé à 14,42 \$ dans les familles non-pauvres.

Alors que les salaires des personnes gagnant le plus dans les familles pauvres sont nettement plus bas que ceux des familles non-pauvres, leur taux d'occupation ne l'est pas. Dans les familles WP, la personne gagnant le plus travaille en moyenne 2080 heures par année, ce qui la place juste en dessous de sa collègue membre d'une famille non-pauvre, qui réalise 2184 heures par année, les deux travaillant généralement 52 semaines par année. Le taux d'occupation dans les familles monoparentales avec enfants est pratiquement le même pour les deux types de familles et il n'y a qu'une petite différence quant au nombre d'heures travaillées par la personne gagnant le plus, avec 2058 heures dans les familles pauvres et 2080 heures dans les familles non-pauvres.

Même si les personnes gagnant le plus dans les familles WP travaillent dans l'ensemble autant que dans les familles non-pauvres, ces dernières sont nettement plus susceptibles d'avoir des travailleurs supplémentaires, augmentant les heures de travail de la famille dans son ensemble. Exemple : les familles WP travaillent en moyenne 2600 heures par année, ce qui est notablement moins que les 3873 heures de travail annuel des familles non-pauvres. Qui plus est,

le nombre d'heures de travail par adulte est nettement plus faible dans les familles WP (1508 h par année) que dans les familles non-pauvres (1820 h par année).

Qualité de l'emploi

Alors que les travailleurs dans les familles pauvres travaillent autant que leurs collègues dans les familles non-pauvres, leurs emplois sont moins stables et génèrent moins de prestations. La personne gagnant le plus travaille entre 6h et 18h dans 74,7 % des familles WP, comparé à 83,0 % dans les familles non-pauvres. Seuls 54,3 % des familles WP bénéficient de l'assurance-maladie via l'employeur, comparé à 88,6 % de leurs collègues de familles non-pauvres. Finalement, alors que la personne gagnant le plus a le même emploi depuis plus d'une année dans 86,3 % des familles non-pauvres, cette part n'est que de 69,2 % dans les familles WP.

Type d'emploi et secteur d'activités des WP

Dans les familles non-pauvres, 43,3 % des personnes gagnant le plus ont une profession libérale, sont cadres moyens ou ont un emploi technique, comparé à une part de 15,1 % dans les familles WP. Dans les familles monoparentales avec enfants, ces divergences sont légèrement plus marquées : près de la moitié des personnes gagnant le plus dans les familles non-pauvres occupent ce type d'emploi, comparé à 16,4 % dans les familles WP.

Les différences entre pauvres et non-pauvres sont moins marquées pour ce concerne le secteur d'activité. Tant dans les familles pauvres que dans les familles non-pauvres, les personnes gagnant le plus travaillent essentiellement dans le secteur des services : 30,5 % dans les familles WP et 31,6 % dans les familles non-pauvres.

Prestations sociales et autres sources de revenu

Les Etats-Unis offrent un certain nombre de programmes sociaux pour aider les familles à bas revenu. Toutefois, comme le revenu d'une famille WP est en moyenne supérieur de 39 % au seuil officiel de pauvreté, il arrive que ces familles-là, justement, n'aient pas droit à ces programmes.

Des personnes aptes au travail vivant dans des familles actives, avec caractéristiques de l'emploi (1996) 2

	Familles pauvres	Familles non-pauvres	Familles mono-parentales pauvres	Familles mono-parentales non-pauvres
Salaire horaire de la personne gagnant le plus (moyenne)	7,55 \$	16,67 \$	6,73 \$	14,42 \$
Nombre de travailleurs par adulte	0,8	0,9	1,0	1,0
Nombre d'heures de travail par année (moyenne)				
Personnes gagnant le plus	2,080	2,184	2,058	2,080
Total pour famille	2,600	3,873	2,080	2,080
Par adulte dans la famille	1,508	1,820	2,080	2,080
Nombre de semaines de travail par année (moyenne)				
Personnes gagnant le plus	52	52	52	52
Total pour famille	52	98	52	52
Personnes gagnant le plus ayant plus d'un emploi	8,0 %	11,5 %	8,3 %	13,7 %
Personnes gagnant le plus travaillant essentiellement entre 6h et 18h	74,7 %	83,0 %	75,6 %	86,3 %

Aide financière publique et privée

Les WP sont moins susceptibles de bénéficier d'une *aide financière publique* (7,2 % touchent des prestations dont le niveau médian se situe à 2200 \$ par an) que les familles pauvres ne travaillant pas (24,8 % reçoivent 3845 \$). Idem pour les autres programmes sociaux (aide financière pour traitements médicaux, prestations complémentaires pour familles nécessiteuses, coupons alimentaires).

Mentionnons comme programme public particulièrement important le *Earned Income Tax Credit* (programme d'allègements fiscaux et de redistribution) dont seules peuvent bénéficier les familles actives ayant un bas ou moyen revenu. En 1996, une famille travailleuse avec deux enfants pouvait toucher jusqu'à 3556 \$ au titre de ce programme fédéral, soit davantage que le niveau médian de la plupart des autres prestations sociales.

Pour ce qui est de *l'aide financière privée*: les WP sont légèrement plus susceptibles que les non-WP de recevoir des pensions alimentaires pour enfants (13,8 % contre 11,5 %), avec des prestations en moyenne nettement plus élevées (2244 \$ contre 1272 \$). Ce soutien financier est même crucial pour les familles WP monoparentales (36,3 % des bénéficiaires contre 29,4 dans la catégorie des non-travailleurs). Il est intéressant de noter que près de la moitié des familles monoparentales non-pauvres en bénéficie. Les WP sont aussi légèrement moins susceptibles de recevoir une aide de leur famille et amis que les non-WP, mais les niveaux de prestations sont similaires – environ 500 \$ par année.

Effets d'un relèvement du salaire minimum et du taux d'occupation: résultats des simulations

Dans quelle mesure des stratégies ciblées d'aide aux WP peuvent-elles faire passer ceux-ci dans les rangs des non-pauvres ?

Des simulations simples permettent d'évaluer les effets probables de telles stratégies, pour les WP comme pour les non-WP. Soit les deux scénarios suivants:

- le relèvement du salaire minimum,
 - l'augmentation du taux d'emploi.
- Dès lors que ces deux types de relèvement auront pour effet d'augmenter les revenus des familles, ils se répercuteront inévitablement sur le

droit aux prestations sociales et sur le taux d'imposition fiscale.

Relèvement du salaire minimum

Le salaire horaire minimum a passé de 4,25 \$ en 1996 à 5,15 \$ en 1998, et le Congrès envisage de le relever à 6,15 \$ dans le courant des deux prochaines années. A l'heure actuelle, un tiers de tous les membres de familles WP qui travaillent, et 41,3 % des travailleurs vivant dans des familles dont le revenu est inférieur au seuil officiel de pauvreté, gagnent moins que 6,15 \$ l'heure. Nous avons simulé un relèvement à 6,15 \$ du salaire minimum de chaque travailleur.

Il s'avère qu'une augmentation généralisée du salaire horaire minimum à \$ 6,15 n'aurait pas d'effet significatif sur l'effectif des personnes vivant dans des familles WP, avec une baisse de 16,7 à 16,2 % seulement, indépendamment du fait que ces personnes continuent ou non de bénéficier de prestations sociales (dans les familles monoparentales avec enfants, la part des WP demeurerait stable à 34,3 %; dans les familles à deux parents avec enfants, elle passerait de 20,1 à 19,6 %).

Cette augmentation aurait un impact limité également pour les personnes vivant dans des familles qui travaillent dont les revenus sont inférieurs au seuil officiel de pauvreté, leur proportion passant de 4,2 % à 3,5 %, soit une réduction de 16,6 % (baisse de 12,8 à 10,9 % dans les familles monoparentales avec enfants; de 4,4 à 3,8 %, dans les familles à deux parents avec enfants).

Il ressort de ses résultats que le relèvement du salaire minimum à 6,15 \$ ne ferait pas passer un grand nombre de familles WP dans les rangs des familles non-pauvres, notamment du fait que les personnes gagnant le plus dans les familles WP gagnent aujourd'hui déjà bien plus que 6,15 \$.

Relèvement du taux d'emploi

Ce scénario part de l'hypothèse que tous les adultes valides entre 25 et 54 ans travaillent au moins 2000 heures par année. Les résultats suggèrent qu'une telle augmentation du taux d'emploi pourrait faire sortir de la pauvreté une famille sur cinq (19,6 % de l'ensemble des familles; 5,1 % des familles d'un adulte avec enfants; 23,7 % des familles de deux adultes avec enfants). La faible part des familles monoparentales résulte du fait que ces adultes travaillent dé-

jà au moins 1000 heures par année, la plupart travaillant plus de 2000 heures. Sur trois familles qui travaillent et dont les revenus sont inférieurs au seuil de pauvreté, l'une d'entre elles franchirait ce seuil (34,8 %). Approximativement la moitié des non-WP commencerait à travailler, et plus d'un tiers rejoindrait les rangs des WP. L'autre moitié – soit 5 % de la population dans son ensemble – ne serait probablement pas en mesure d'augmenter le taux d'emploi, parce que les adultes dans la famille sont soit trop jeunes (moins de 25 ans), soit trop âgés (plus de 54 ans) ou alors invalides.

De nombreuses familles veraient augmenter leur revenu en cas de hausse du taux d'emploi. Cela dit, cette augmentation ne serait souvent pas suffisante pour leur faire franchir le seuil de pauvreté selon notre définition, et en fait, le relèvement du taux d'occupation ferait passer davantage de personnes dans la catégorie des WP qu'il n'en ferait sortir. Environ une personne sur cinq continuerait de vivre dans une famille que nous considérons comme WP.

Résumé et conclusions

Il ressort clairement de notre analyse que de nombreuses personnes vivent aujourd'hui dans des familles dont les membres adultes travaillent au moins à mi-temps, mais dont le revenu demeure bas. Relever le salaire minimum ne semble pas être une mesure efficace pour relever le revenu des WP. D'un autre côté, si tous les adultes valides de 24 à 54 ans travaillaient au moins 2000 heures par année, un cinquième environ des WP franchiraient le seuil de pauvreté tel que nous le définissons, alors que plus d'un tiers des non-WP viendraient grossir les rangs des WP.

Ceci démontre que, même si les mesures de promotion du travail (par ex. aide à la prise en charge des enfants, transports facilités, etc.) atteignaient leur objectif d'augmenter le taux d'emploi, un nombre substantiel de personnes continuerait à vivre dans des familles à bas revenu. D'où l'importance capitale des programmes gouvernementaux comme le *Earned Income Tax Credit*, destinés à compléter le revenu des familles qui travaillent et qui respectent les règles mais qui ne sont pas gagnantes pour autant. ■

(Traduit de l'anglais)

Le salaire minimum: un instrument efficace de lutte contre la pauvreté



Serge GAILLARD, secrétaire de l'Union syndicale suisse (USS)

Un rapport d'experts de l'USS consacré aux salaires minima aboutit au constat suivant: une personne active sur huit perçoit un salaire net qui serait inférieur à 3000 francs si elle travaillait à plein temps. Même si elles exercent une activité à plein temps, les personnes qui se trouvent dans cette situation ne gagnent pas assez d'argent pour pouvoir vivre dignement et participer à la vie sociale. C'est pourquoi l'USS a lancé, il y a trois ans, une campagne intitulée: «Pas de salaires au-dessous de 3000 francs!»

Le salaire minimum est un instrument qui permet de limiter efficacement les différences de revenus entre les salariés. Le salaire minimum permet aussi de lutter avec succès contre la pauvreté. Il réduit ainsi les charges pesant sur l'aide sociale et sur les assurances sociales. 67% des personnes appartenant à la catégorie des «working poor» perçoivent un salaire net inférieur à 3000 francs. Si le montant du salaire minimum était fixé à 3000 francs, leurs conditions de vie s'amélioreraient considérablement. Les bas salaires sont des pièges qui empêchent de sortir de la pauvreté: en cas de chômage, de maladie ou d'accident, il faut alors faire appel à l'aide sociale; et la situation ne s'améliore pas avec le passage des années: lorsqu'elles se retrouveront à la retraite, les personnes qui perçoivent des bas salaires auront certainement besoin de prestations complémentaires.

Il va de soi que l'instauration d'un salaire minimum net de 3000 francs ne permettrait pas d'éradiquer la pauvreté. Lorsqu'il n'y a qu'un seul salaire pour subvenir aux besoins de plusieurs personnes, le salaire minimum ne permettra pas

de sortir de la pauvreté dans tous les cas. Il en va de même lorsque les personnes ne travaillent qu'à temps partiel. Il peut toutefois améliorer considérablement la situation socio-politique de ces catégories de personnes également. Ceux qui vivent dans la pauvreté parce que leurs heures de travail ne sont pas suffisamment nombreuses peuvent améliorer leur sort en augmentant leurs gains. Mais ceux qui ne peuvent pas mener une vie décente parce que leur salaire est trop bas, alors même qu'ils travaillent à plein temps, ne peuvent pas sortir de la pauvreté par leurs propres moyens. De plus, une majorité de salariés de l'hôtellerie, des services de nettoyage et du commerce de détail ne peuvent pas résoudre leurs problèmes en changeant de métier.

D'un point de vue économique également, le salaire minimum est un instrument qui permet de lutter efficacement contre la pauvreté. D'une part, il ne pèse pas sur les budgets publics. Et d'autre part, il incite les entreprises à occuper leur personnel de manière conséquente. Autrement dit, celles-ci organisent mieux le travail. Il n'est généralement pas possible d'améliorer l'organisation du travail lorsque le taux de rotation du personnel est trop élevé et le salaire minimum accroît la stabilité de l'emploi (et de ce fait, l'assurance-chômage par exemple réalise des économies). Pour la même raison, le salaire minimum incite aussi à offrir en permanence au personnel des possibilités de formation continue. L'entreprise dont le personnel est productif et stable investit plus volontiers dans la formation continue. Le salaire minimum influence aussi positivement les salariés: il incite en effet plus au

travail, ce qui n'est pas le cas de tous les autres instruments de lutte contre la pauvreté.

L'argument suivant revient sans cesse: le salaire minimum diminuerait le nombre de postes de travail susceptibles d'être occupés par les personnes qui perçoivent aujourd'hui de bas salaires. Cet argument n'est pas valable, pour deux raisons. Premièrement, ceux qui l'avancent laissent entendre qu'une augmentation des salaires entraînerait une réduction massive du nombre de places de travail dans les branches où les salaires sont bas. Mais cela ne devrait guère être le cas, car la majorité de ces branches disposent d'une marge de manœuvre considérable pour améliorer nettement l'organisation du travail et la productivité. Il s'ensuit que l'introduction d'un salaire minimum net de 3000 francs ne devrait même pas entraîner d'augmentation des prix. Et au cas où certains prix augmenteraient, les consommateurs accepteraient de payer ces prix majorés. Dans la plupart des branches concernées (tourisme, nettoyage par exemple), la demande est en forte hausse. De plus ces branches, et en particulier le commerce de détail, ne sont pas très exposées à la concurrence internationale. Le rapport d'experts de l'USS montre par ailleurs que l'augmentation des prix serait très limitée dans presque toutes les branches, à l'exception des services aux personnes.

L'introduction d'un salaire minimum ne suffit cependant pas à éliminer la pauvreté. Le fait que les coûts de prise en charge des enfants soient insuffisamment compensés est un motif important de pauvreté en Suisse. La seule manière de résoudre le problème, c'est d'opérer une compensation des revenus entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas. C'est la raison pour laquelle la première mesure à prendre est de relever nettement le montant des allocations familiales. Celles-ci doivent couvrir une partie importante des coûts des enfants. Une deuxième mesure devrait aussi être prise: les pouvoirs publics devraient prendre en charge les primes d'assurance-maladie des enfants. L'augmentation des primes d'assurance-maladie a été pour beaucoup dans l'augmentation du taux de pauvreté dans les années 90. Troisièmement, pour que les parents d'enfants en bas âge puissent exercer une activité lucrative, les infrastructures destinées à la prise en charge des enfants hors de leur domicile doivent être développées.

Il faut enfin mentionner un autre problème. Actuellement, dans certains cantons, les impôts sur le revenu payés par les personnes qui gagnent 3000 francs nets par mois peuvent équivaloir à un salaire mensuel. Cela doit changer. Des impôts ne doivent pas être perçus sur le minimum vital.

La conclusion est claire: le salaire minimum réduit les inégalités entre les salariés. Il constitue un instrument de lutte contre la pauvreté efficace tant du point de vue de la politique sociale que de l'économie. Mais l'introduction d'un salaire minimum doit s'accompagner d'une autre mesure: une meilleure répartition des charges liées aux enfants sur l'ensemble de la société et le développement des infrastructures destinées à la prise en charge des enfants hors de leur domicile. ■

(Traduit de l'allemand)

«Working poor» et Etat social : avis et thèses de l'Union patronale suisse



Peter HASLER, directeur de l'UPS

Quelles qu'en soient les raisons, le fait que des personnes travaillant à plein temps touchent un revenu qui ne suffit pas à les faire vivre est regrettable et doit si possible être corrigé. Il est certain que la récession des années 90, avec l'accroissement du taux de chômage et la stagnation des salaires en termes réels, a aggravé le problème. L'on peut donc s'attendre à ce que le rétablissement en cours de l'économie se traduise par une amélioration de la situation. Ce qui ne veut pas dire que le problème des «working poor» se trouvera réglé du même coup, car il est complexe, pluridimensionnel, et ses causes sont multiples. En conséquence, les moyens d'y répondre ne sont pas simples.

Un problème pluridimensionnel complexe

Ainsi, il serait superficiel et inconsidéré de penser le résoudre par de simples recettes unidimensionnelles. Ce problème relève de la politique appliquée à des domaines aussi divers que la famille, les étrangers, la fiscalité, la question sociale, la formation, le marché du travail, sans oublier naturellement la politique salariale des entreprises. Il est incontestable que la situation économique du pays, la rentabilité des entreprises et le niveau du coût de la vie constituent des paramètres importants.

Parmi les causes du problème, relevons :

- le manque de postes assurant à tous un revenu suffisant

- les lacunes des travailleurs en matière de formation et de qualification
- les handicaps physiques ou psychiques des travailleurs
- la situation de concurrence touchant les postes peu qualifiés à l'échelle internationale
- le bas niveau des salaires dans les régions frontalières par rapport à la moyenne suisse
- la relative inadéquation de la politique suisse à l'égard des étrangers
- les regroupements familiaux (nécessaires et justifiés d'un point de vue humanitaire)
- le nombre élevé des divorces
- les obligations familiales (entretien et éducation des enfants)
- le niveau (trop) élevé du coût de la vie en Suisse
- une gestion irréfléchie du revenu, etc.

Il va de soi qu'il est du devoir de l'Etat et de la société de tirer d'affaire les personnes dont le revenu est insuffisant. En fin de compte, ces dernières et leur famille doivent disposer de suffisamment d'argent pour vivre dans la dignité. Nous disposons pour cela d'un instrument : l'aide sociale, qui applique aujourd'hui des règles largement unifiées en matière de soutien financier, selon les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). Ce garde-fou garantit que personne ne passe «par-dessus bord» et ne voie son existence même compromise par la faim ou l'indigence. La question est de savoir s'il existe ou s'il convient de prendre, en amont, des mesures

permettant d'éviter le recours à l'aide sociale.

A première vue, il semble aller de soi que l'on puisse en quelque sorte «régler» le problème en augmentant les salaires versés par les entreprises. Ce serait oublier que de nombreuses personnes ne peuvent tout simplement pas travailler, ou pas à plein temps, ou que leur rendement n'est pas suffisant pour leur valoir un salaire permettant de couvrir leurs besoins vitaux. Du point de vue économique, les salaires ne sont pas extensibles à volonté. Leur niveau doit être en proportion des conditions du marché du travail, des situations de concurrence, ainsi que du rendement du travailleur. Et s'il est un marché qui reste particulièrement fluctuant, c'est précisément celui des postes peu qualifiés et peu rémunérés. La très forte demande de places de ce type exerce malheureusement sur les salaires une tendance à la baisse. En tout état de cause, la Suisse devra créer et implanter davantage encore d'activités à forte création de valeur, car nous ne pouvons ni ne voulons tenir le pas dans la concurrence qui se livre au niveau international pour figurer au nombre des sites de production bon marché. Cela signifie que les personnes actives dans notre pays doivent impérativement améliorer leurs qualifications professionnelles, car telle est la meilleure recette contre l'état de «working poor». Mais cela signifie aussi, pour notre politique à l'égard des étrangers, qu'il nous faudra à l'avenir être extrêmement restrictifs en matière d'accueil d'étrangers non qualifiés. L'accord de libre circulation des personnes conclu avec l'UE devrait en fait permettre de couvrir suffisamment les besoins de tous les secteurs économiques pour que nous n'ayons plus besoin de recruter, dans les pays dits du troisième cercle, qu'une main-d'œuvre qualifiée.

Un train de mesures s'impose

Il est indispensable, en plus des mesures à prendre dans le domaine de la politique en matière de formation (qualification professionnelle) et de la politique à l'égard des étrangers (accueil restrictif des étrangers non qualifiés) :

- d'étendre l'offre des services aux familles (prise en charge des enfants) et d'introduire des prestations spécifiques pour les familles à faible

revenu; en matière de politique fiscale, de faire bénéficier d'allègements les familles avec enfants; d'autres allègements sont possibles dans le domaine des primes d'assurance-maladie;

Les personnes actives dans notre pays doivent impérativement améliorer leurs qualifications professionnelles, car telle est la meilleure recette contre l'état de «working poor».

- d'éviter, de manière générale, qu'impôts, taxes, redevances, cotisations, primes et autres charges ne pèsent exagérément sur les revenus bruts modestes; de maintenir le coût de la vie aussi bas que possible. Ce ne sont pas les prix monopolistiques d'un système dirigiste, mais bien la libéralisation et la concurrence qui déchargeront les citoyens.

L'Union patronale suisse tentera, avec ses organisations, d'œuvrer dans cette direction. Il importe que les entreprises encouragent avant tout le travail des femmes, y compris en favorisant perfectionnement professionnel et planification de carrière. Les amorces d'une telle évolution sont possibles en particulier là où joue la collaboration entre partenaires sociaux, où il existe des conventions collectives et où, dans leur politique salariale, les employeurs sont particulièrement attentifs aux bas salaires. Il est urgent d'agir sur le plan des politiques familiale, sociale et fiscale.

En revanche, les prescriptions salariales dictées par l'Etat (notamment l'ancrage de salaires minimaux dans la loi), des compléments de salaire alloués aux employeurs, de nouvelles assurances sociales, des rentes pour enfants, une assurance-maternité, ou encore des allocations pour enfants que verserait la Confédération, constitueraient des instruments inappropriés.

(Traduit de l'allemand)

Oui au soutien ciblé des «working poor», non au revenu minimum légal

Les bas salaires sont la résultante d'une faible productivité de travail, ou autrement dit la valeur ajoutée qui résulte d'une activité donnée est minime. Réaliser un salaire minimum légal serait une opération coûteuse en termes de pertes d'emploi et d'exclusion sociale. C'est l'avis exprimé dans cet article par un représentant du Secrétariat d'Etat à l'économie (seco).



Boris A. ZÜRCHER, chef de la politique du marché du travail, Secrétariat d'Etat à l'économie

Force est d'admettre que les salaires ne suivent pas toujours exactement l'évolution de la productivité, car souvent une de leurs composantes reflète aussi la force de négociation des parties en présence sur le marché du travail (employeurs et salariés). Il s'avère cependant qu'à long et moyen terme, les salaires ne peuvent être systématiquement supérieurs à la productivité effective. Les entreprises qui persistent à verser des salaires plus élevés que les gains réalisés courent inévitablement à la faillite.

A côté des branches économiques à haute productivité qui sont nombreuses, on trouve en Suisse des branches qui affichent une productivité du travail comparativement faible et, par conséquent, des salaires plus bas. En font par exemple partie les services domestiques (comme le nettoyage), l'hôtellerie, le tourisme, l'industrie de l'habillement et des pans entiers du commerce de détail, sans oublier l'agriculture. Si l'on observe la valeur ajoutée, on constate des fluctuations entre les branches auxquelles s'ajoutent d'importants écarts d'un poste de travail à l'autre à l'intérieur d'une branche donnée. Il n'est donc guère surprenant que la probabilité d'obtenir un bas salaire soit plus grande dans une branche économique à

faible productivité que dans les branches à forte valeur ajoutée.

La Suisse se distingue non seulement par un taux de chômage très bas en comparaison internationale, mais aussi par une participation au marché du travail exceptionnellement élevée. Dans aucun autre pays en effet, les actifs ne sont aussi nombreux à exercer une activité lucrative et à être intégrés au marché du travail. Cette constatation est de la plus haute importance, en particulier du point de vue de la politique sociale puisqu'en règle générale l'exclusion sociale commence avec la sortie du marché du travail. L'adage «pas de travail, pas de place dans la société» est malheureusement une réalité largement répandue dans les pays affichant une faible participation au marché du travail. La réalité suisse est toutefois plus nuancée: étant donné la structure des branches dont la spécificité réside dans une diversité marquée de la productivité, les personnes qui n'ont que peu de qualifications et une productivité faible trouvent aussi un travail rémunéré.

Mais les bas salaires, reflétés d'une faible productivité, ne peuvent à eux seuls expliquer qu'en partie le problème des «working poor»: d'autres raisons pourraient concourir à expliquer ce phénomène. Or ces

raisons n'ont que peu à voir – ou même n'ont rien à voir du tout – avec le fonctionnement du marché du travail : il s'agit notamment de la structure des ménages, du nombre d'enfants, etc. (cf. E. Streuli et T. Bauer, page 114). La réalité des «working poor» contient donc une dimension sociale qui va bien au-delà de la politique du marché du travail dont relève le processus de formation des salaires. Vouloir résoudre le problème des «working poor» par le seul biais d'instruments de politique du marché du travail (comme par ex. un salaire minimum fixé dans la loi) serait aussi vain que de chercher un billet de banque perdu sous un lampadaire uniquement parce que c'est l'endroit le mieux éclairé. Ainsi divers calculs montrent qu'un salaire minimum de 3000 francs applicable à toutes les branches ne pourrait sortir de la pauvreté qu'une petite partie des «working poor». Un salaire de ce type ne pourrait pas aider – il s'en faut même de beaucoup – une mère qui élève seule ses deux enfants et dont le salaire mensuel net s'élève à 2800 francs. Un salaire minimum légal allègerait substantiellement, dans le meilleur des cas, la conscience du patronat et des syndicats, mais pas le budget de la famille en question.

Venons-en à un argument récurrent : les bas salaires sont souvent ac-

Aucune objection à un salaire minimum négocié entre les partenaires sociaux

compagnés d'un passage à l'aide sociale des personnes qui les perçoivent, ce qui équivaut à une subvention indirecte de l'économie. Cette assertion est exacte dans la mesure où un revenu minimum qui couvre les besoins a en tout cas un prix. Un salaire minimum légal éventuel aurait aussi son prix : une réduction de l'emploi et une exclusion sociale plus grande. Un salaire minimum généralisé d'un montant de 3000 francs par exemple se traduirait par des pertes en termes d'emplois et ce précisément pour les travailleurs situés à la limite inférieure de l'échelle des salaires.

On risquerait de cette manière de voir les «working poor» se transformer en chômeurs pauvres. En revanche, une subvention directe sous forme d'abattements d'impôts ou de subventions au salaire ou au revenu provoquerait des distorsions du marché du travail nettement moins graves.

Quant à savoir quels instruments sont appropriés pour relever le niveau de vie des «working poor», il faudra choisir : d'un côté, une forte participation et intégration au marché du travail avec pour corollaire des salaires partiellement bas et, de l'autre, des salaires plus élevés – qui ne couvrent toutefois pas nécessairement les besoins vitaux – mais une participation plus faible au marché du travail.

En résumé, il n'y a rien à objecter à un salaire minimum négocié entre les partenaires sociaux. Par contre, le problème des «working poor» ne saurait être abordé par le biais de réglementations légales sur le salaire minimum. Des mesures qui mettent l'accent sur la qualification et l'inté-

gration de la main-d'œuvre défavorisée sont bien plus efficaces. De plus, il conviendrait de restreindre l'accès quasiment libre à une main-d'œuvre immigrée bon marché, le plus souvent non qualifiée, dont bénéficient actuellement les branches économiques à faible productivité. En effet, presque un «working poor» sur quatre est d'origine étrangère bien que la main-d'œuvre étrangère ne constitue qu'un cinquième de la population active.

L'effet de ces mesures ne se fera sentir, dans une certaine mesure, qu'à moyen ou long terme sur le niveau de vie des «working poor». A plus court terme, on ne pourra éviter la discussion sur plusieurs points : l'uniformisation de l'aide sociale selon les directives de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), l'introduction de subventions au salaire, le soutien de la famille, des abattements fiscaux ciblés ou des prestations complémentaires. ■

(Traduit de l'allemand)

Le problème des «working poor» en Suisse : le point de vue de Caritas



Carlo KNÖPFEL, responsable du service
Etudes et évaluation chez Caritas Suisse

Le nombre élevé de «working poor» trahit un point faible dans l'édifice de la politique économique et sociale de notre pays. Le postulat selon lequel un travail rémunéré est automatiquement synonyme de sécurité sociale ne peut s'appliquer aux «working poor» ni à leurs proches. De (trop) bas salaires, mais aussi le manque d'une politique familiale efficace ainsi que l'accroissement des déductions obligatoires ont contri-

bué à faire augmenter au cours des dix dernières années le nombre de travailleurs touchés par la pauvreté, et cette tendance va se maintenir.

Ajoutons que le nombre de «working poor» continue d'être sous-évalué, y compris dans la nouvelle étude effectuée par le BASS (Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale) (cf. p. 114). En limitant sa recherche à la population résidente permanente,

l'Enquête suisse sur la population active (ESPA) a exclu du même coup les requérants d'asile, les saisonniers et les frontaliers. Or, c'est précisément au sein de ces groupes que le nombre de travailleurs pauvres devrait être particulièrement élevé. Cependant, le problème des «working poor» ne touche pas exclusivement la population étrangère, même si celle-ci est nettement plus exposée. En chiffres absolus, les deux tiers des travailleurs concernés sont de nationalité suisse.

En outre, divers indices montrent qu'il existe en Suisse de nombreux ménages dont le revenu est légèrement supérieur au seuil de pauvreté défini par la CSIAS, mais qui, dans la vie de tous les jours, se trouvent confrontés aux mêmes difficultés que les «working poor» enregistrés statistiquement. Il suffit d'un rien – une facture exceptionnelle, une réduction momentanée du taux d'activité en raison d'une grossesse par exemple – pour que ces ménages basculent «officiellement» du côté des «working poor».

Il ne fait plus aucun doute aujourd'hui que le problème des travailleurs pauvres constitue pour la Suisse un défi social majeur. Il ne faut pas oublier non plus que les «working poor» ne représentent qu'un segment de la population touchée par la pauvreté dans notre pays. Il importe par conséquent de toujours veiller à ce que les interventions politiques concourent effectivement au mieux-être de cette population et ne risquent pas d'avoir au contraire un effet discriminatoire. L'introduction soudaine d'une distinction entre «bons» et «mauvais» pauvres (les premiers étant ceux qui exercent un travail) doit être évitée à tout prix.

Une grande partie des «working poor» travaille dans les branches à bas salaires que l'on sait : hôtellerie et restauration, commerce de détail, nettoyage et ménages privés. Ces secteurs présentent tous les mêmes caractéristiques : ils sont liés à un endroit précis, impliquent un gros effort physique, exigent peu de qualifications et ne connaissent pas de réel partenariat social. Face à ces aspects structurels, les mesures de formation et de perfectionnement montrent leurs limites : autant elles sont susceptibles d'améliorer la situation des «working poor», autant la demande de main-d'œuvre (étrangère) peu

qualifiée, et donc bon marché, reste élevée tant que la productivité de ces branches n'augmente pas. Mais une telle hausse de la productivité ne se produira que si le taux d'organisation s'accroît, tant de la part des employés que des employeurs, afin d'arriver, pour chacune de ces branches, à des accords salariaux socialement défendables.

L'étude BASS laisse de plus affleurer le soupçon qu'une amélioration de la situation sur le marché de l'emploi va de pair avec une précarisation des conditions d'engagement. Le nombre élevé, parmi les «working poor», d'indépendants sans employés et de personnes employées irrégulièrement n'est pas seul à en témoigner : l'augmentation du taux d'activité des femmes trahit lui aussi un nombre accru de postes dans le secteur des services présentant divers signes de précarité. Sans cet engagement croissant des femmes dans le champ professionnel, le nombre de «working poor» à la fin des années 90 aurait été sensiblement plus élevé.

Les familles monoparentales et celles qui comptent plus de deux enfants courent un risque particulièrement élevé, et toujours croissant, de tomber dans la catégorie des «working poor». Comme le prouve une nouvelle fois l'étude BASS, avoir des enfants est devenu un facteur de risque de pauvreté. En regard de l'évolution démographique, les lacunes de la politique sociale en matière familiale sont d'une portée considérable.

Il serait trop simple de penser régler le problème des travailleurs pauvres en s'en déchargeant sur le dos de l'aide sociale cantonale ou communale. L'aide sociale n'a pas été et n'est pas conçue pour régler des problèmes qui se posent durablement et à large échelle dans le domaine de la politique sociale et de celle relative au marché du travail, mais pour intervenir rapidement dans des cas de détresse individuelle. Si l'on voulait malgré tout compter sur elle pour résoudre ce problème, il faudrait au moins se donner tout le mal nécessaire pour fixer des règles à l'échelle suisse afin de garantir un minimum vital dans le système fédéraliste. Pour sa part, Caritas Suisse s'oppose résolument à une attribution durable de cette tâche à l'aide sociale. Une problématique de cette complexité néces-

site l'adoption d'un train de mesures politiques conjointes touchant à la fois le marché du travail, l'édifice social et la fiscalité.

Caritas Suisse est favorable à un relèvement des bas salaires, et ce d'abord par le biais de conventions entre partenaires sociaux tenant compte des particularités des branches et des entreprises concernées. Une responsabilité particulière incombe ici aux groupements économiques : il importe qu'ils s'impliquent pour assurer dans toutes les branches le bon fonctionnement d'un partenariat social, afin que des salaires minimaux fixés par la loi n'apparaissent pas comme l'*ultima ratio* de la politique.

Il est cependant des situations précaires auxquelles on ne peut répondre par le seul biais des salaires. Il est donc nécessaire d'améliorer les conditions du marché du travail, dans la mesure du possible, au moyen d'autres mesures de politique sociale et fiscale.

Caritas Suisse souhaite une amélioration de la situation financière de toutes les familles, quelle que soit leur forme. De concert avec la Commission fédérale pour les questions familiales, nous nous efforçons d'obtenir un allègement général des charges pesant sur les ménages avec enfants. Pour commencer, il convient d'élever substantiellement, dans le cadre d'une réglementation nationale, le montant des allocations pour enfants, qui doivent être complétées par des prestations fondées sur les besoins, selon le «modèle tessinois».

Caritas Suisse soutient en outre les initiatives en matière de politique fiscale qui contribuent à décharger les diverses formes de vie familiale. Il convient d'une manière générale d'exempter des impôts fédéraux et cantonaux les revenus suffisant à peine à couvrir les besoins vitaux. Il importe en outre de viser à un allègement fiscal des petits et moyens revenus.

Le nombre des personnes touchées par la pauvreté a considérablement augmenté au cours des années 90. Il est grand temps d'améliorer leurs conditions de vie, apportant du même coup une contribution essentielle à la cohésion de notre société. L'expression «Suisse, société solidaire» est appelée à prendre tout son sens. ■

(Traduit de l'allemand)

Les «working poor» sous l'angle de la politique familiale



Anna LIECHTI, pro jeunesse, secteur de la politique familiale et sociale¹

Ils grandissent dans la pauvreté bien que leurs parents exercent une activité lucrative. Membres de ménages de travailleurs pauvres («working poor»), les enfants sont fortement touchés par la pauvreté. En effet, 232 000 enfants vivent en Suisse dans des ménages de travailleurs pauvres, un chiffre effroyablement élevé, calculé par Elisa Streuli et Tobias Bauer dans leur étude. Près de deux tiers de ces ménages sont des ménages familiaux. Le risque de pauvreté est particulièrement élevé pour les familles monoparentales et les familles nombreuses. Trois ménages sur dix, parmi les familles monoparentales et près d'un cinquième des familles avec trois enfants ou plus figurent en Suisse parmi les «working poor».

La réduction de la pauvreté des familles est dans tous les cas, c'est-à-dire d'abord indépendamment des causes de la pauvreté, une préoccupation qui relève de la politique familiale. Il ne fait aucun doute que l'Etat a une responsabilité centrale dans ce domaine. Par la ratification de la Convention relative aux droits de l'enfant, entrée en vigueur en 1997, chaque enfant en Suisse a acquis le droit à un niveau de vie suffisant (art. 27). L'Etat doit prendre les mesures nécessaires pour atteindre cet objectif (art. 4). Ce faisant, il assume un rôle subsidiaire : la responsabilité première incombe aux parents ou aux personnes responsables de l'enfant. L'Etat est cependant tenu de soutenir les parents dans l'accomplissement de leurs tâches. On ne dit toutefois pas sous quelle forme l'Etat doit assumer sa responsabilité. Dans ce qui suit, j'examinerai les mesures qui ont un impact particu-

lier sur les conditions de vie des familles de travailleurs pauvres : la garde des enfants et la compensation des charges familiales.

Garde des enfants pour épauler la famille

Concilier la garde des enfants et l'exercice d'une activité professionnelle, c'est un problème nettement plus ardu pour les familles monoparentales que pour les autres. C'est que les personnes élevant seules leurs enfants doivent subvenir seules aux besoins d'un ménage de plusieurs personnes et qu'elles sont seules responsables de la garde des enfants. Il n'est donc pas étonnant que le taux de «working poor» soit le plus élevé parmi les personnes élevant seules leurs enfants – il s'agit exclusivement de femmes. Le risque élevé de pauvreté n'est pas principalement lié au fait que le salaire est bas, mais au volume limité de l'activité lucrative. L'exigence d'une extension de l'offre de structures d'accueil des enfants afin d'épauler les familles est justifiée et l'on attend sa mise en œuvre depuis très longtemps. Actuellement, le débat sur la nécessité d'«épauler la famille» pourrait bien dévier, sans que cela soit expressément dit, vers un débat sur l'impératif d'«épauler le marché du travail», et c'est un risque réel. Or l'offre de structures d'accueil des enfants pour épauler les familles doit répondre en premier lieu aux besoins des familles et non pas à ceux du marché du travail. Elle répond aux besoins des familles lorsqu'elle respecte les normes de qualité requises (personnel qualifié, rapport équilibré entre le nombre de per-

sonnes assurant la garde des enfants et celui d'enfants à prendre en charge, infrastructure suffisante en termes de locaux, etc.). La qualité a son prix, surtout lorsqu'elle doit être à la portée de toutes les classes de revenus, c'est-à-dire également des familles de «working poor». L'offre doit par ailleurs être diversifiée. Selon la situation de la famille, la garde par une mère de jour est plus judicieuse qu'une place dans une crèche. Une offre de qualité se caractérise également par le fait que la durée de la garde ne peut pas être flexibilisée sans limites.

Partant de l'hypothèse que le revenu réalisé par les «working poor» se situe juste au-dessous ou au-dessus du seuil de pauvreté pendant une longue période, on peut en déduire que les sources de revenu changent continuellement et que, partant, il faut renouveler constamment les arrangements concernant la garde des enfants. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant, mais très problématique, que de nombreux enfants soient entièrement livrés à eux-mêmes.² C'est pourquoi les familles de «working poor», précisément, ont besoin d'offres de garde des enfants généreuses en termes de temps et dont la continuité soit assurée.

Compensation des charges familiales

Les familles nombreuses ne peuvent pas accroître à volonté le volume de leur activité lucrative, car elles sont largement occupées par la prise en charge des enfants. Mais même si les deux parents d'une famille nombreuse exercent une activité lucrative, leur revenu ne permet souvent pas de subvenir aux besoins de la famille : environ 20 % des ménages ayant trois enfants ou plus vivent au-dessous du seuil de pauvreté bien que le volume d'activité lucrative du ménage soit supérieur à 65 heures par semaine (!). Le revenu provenant de l'activité lucrative ne couvre pas les frais d'entretien des enfants. Il faut donc une compensation des charges familiales digne de ce nom. Selon une étude récente de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), les prestations complémentaires pour familles à faible revenu, sur le plan fédéral, constituent un instrument très efficace pour améliorer la situation financière de familles pauvres.³ En

combinaison avec des allocations pour enfants, relevées et uniformisées, pour tous les enfants en Suisse, ces prestations ont un meilleur impact sur la pauvreté. Une autre mesure judicieuse consiste à augmenter les déductions fiscales, tant au niveau fédéral qu'au niveau communal. Parallèlement, il s'agit de diminuer les dépenses des familles qui sont liées au coût de la vie, la priorité revenant aux primes de caisse-maladie et aux frais d'habitation. Les mesures d'économie prises par les «working poor» eux-mêmes montrent à quel point les effets sur les enfants sont néfastes lorsque la pauvreté perdure. Les familles de «working poor» disent elles-mêmes qu'elles économisent notamment sur les frais de santé. Concrètement, cela signifie que les parents ne conduisent pas leurs enfants malades chez le médecin ou à l'hôpital ou ne le font que très tard, car ils redoutent les frais qui en résultent.

En tant que femme engagée dans la politique familiale, je m'insurge contre le fait que les «working poor» soient exclusivement considérés sous l'angle du marché du travail. Selon cette logique, les enfants sont ceux qui ne réalisent pas de gain, occasionnent des frais et empêchent leurs parents d'exercer une activité lucrative. Les prestations des familles ne doivent pas être jugées selon des critères économiques seulement. Les enfants ne sont pas une masse de manœuvre qu'on peut flexibiliser à souhait. Ils ont besoin de cohérence et de continuité. Une société qui ne tient pas compte de ces besoins fondamentaux n'a pas de grandes perspectives d'avenir. ■

(Traduit de l'allemand)

1 Anna Liechti est membre de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF).

2 Dans les familles où les deux parents exercent une activité lucrative, 44 % des enfants âgés de 7 à 15 ans ne sont pas pris en charge pendant le temps où ils ne sont pas à l'école. Voir Office fédéral de la statistique (1996): Vers l'égalité? La situation des femmes et des hommes en Suisse. Deuxième rapport statistique, Berne, p. 52ss.

3 Voir BAUER, Tobias, Elisa STREULI (2000): Modèles de compensation des charges familiales. Une analyse chiffrée pour la Suisse. Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, éd.: Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), OFCL/EDMZ, Berne (résumé de l'étude dans CHSS 5/2000 p. 278).

Quand travailler devient un luxe que l'on ne peut s'offrir

Mascha MADÖRIN, économiste indépendante, féministe, spécialiste en politique économique, Bâle

Le principe de l'égalité n'a pas pour seuls objectifs l'égalité entre femmes et hommes sur le plan du droit et de la politique, ainsi que leur accès égal à la formation et au marché du travail, mais vise aussi à diminuer les différences de pouvoir entre les deux sexes au sein des ménages. Dans les paragraphes qui suivent, nous présentons brièvement trois domaines qui posent problème et dont il serait important de tenir compte dans un débat élargi sur la politique d'égalité en matière de «working poor».

1. Dans les conflits internes au ménage, c'est la personne qui amène l'argent à la maison et assure l'existence financière du ménage qui détient les atouts maîtres. Un revenu indépendant assurant le minimum vital revêt donc une importance clé pour ce qui est de la situation sociale et économique des femmes. C'est aussi un élément que ne saurait négliger un débat sur la pauvreté. Or, en utilisant l'ensemble de leurs revenus comme critère pour déterminer si les ménages ont droit à des subsides de l'Etat, on part du principe que l'inégalité financière entre femmes et hommes au sein des ménages constitue un facteur sans intérêt. Par ailleurs, dans un tel système, le risque existe que des effets incitatifs négatifs éloignent les femmes d'une activité lucrative. Du fait que les femmes gagnent en général moins que les hommes et sont, en outre, souvent responsables au premier chef du travail domestique, la prise d'un emploi rémunéré a des incidences multiples: suppression du subside de l'Etat – et ce même si les revenus du ménage ne dépassent guère le minimum vital –, accroissement considérable de la charge de travail pour les femmes, avec pour corollaire une réduction de leur temps libre, soit, en fin de compte, une baisse de leur niveau de vie. Dans le cadre d'une politique de l'égalité, il faudrait que des mesures relevant de la politique sociale contribuent à compenser les différences de revenus entre femme et

homme dans un ménage. D'où la nécessité d'agir sur les conditions de travail des femmes. Sans quoi, les femmes figurant parmi les «working poor» seront éternellement prises au piège de la pauvreté.

2. En Suisse, la «création de valeurs» découlant du travail non rémunéré au sein du ménage est supé-

Le précieux travail – non rémunéré ou sous-rémunéré – accompli dans le secteur de la *care economy* explique en partie le statut économique inférieur de nombreuses femmes.

rieure aux dépenses annuelles de sécurité sociale. Or, dans le débat qui a cours sur la pauvreté et dans le concept de minimum vital, les ménages sont considérés comme des lieux où les besoins de base sont couverts par la consommation, et non par la production. Il y a pourtant, dans les ménages, production de biens et fourniture de prestations qui servent à couvrir les besoins de base et ont une influence essentielle sur le bien-être d'une société. Considérées sous l'angle de la condition féminine, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) et le débat en cours sur les «working poor» et la pauvreté en général soulèvent un autre problème économique fondamental. Le minimum vital, tel qu'il est prévu dans les normes de la CSIAS, recouvre les frais généraux d'un ménage (loyer, habillement, assurances, nourriture, énergie, etc.), et non les coûts du travail dans le ménage. Ce travail non rémunéré, accompli essentiellement par les femmes,

constitue une condition implicite dans les directives en question. Or, ces dernières se révèlent totalement irréalistes quand, en raison d'une activité lucrative ou pour cause de maladie, les femmes (ou les hommes) ne sont plus à même de fournir de telles prestations et qu'il faut donc payer pour les obtenir.

Quand une femme vivant dans un ménage dépendant de l'aide sociale augmente son activité professionnelle, il faut que les revenus supplémentaires qu'elle réalise par son travail compensent la réduction de la création de valeurs dans le ménage, ainsi que la suppression des prestations d'aide versées par l'Etat, si l'on veut que ce travail rémunéré débouche sur une amélioration du niveau de vie au sein du ménage. Ce que les bas salaires ne permettent pas de réaliser. Par ailleurs, plus le ménage compte d'enfants ou d'adultes exigeant des soins, plus le temps consacré au travail domestique croît. C'est ainsi que naît parfois une situation absurde: exercer une activité professionnelle devient un luxe qu'une femme dépendant de l'aide

sociale ne peut s'offrir. Qui dit travail, dit temps et argent; or, un «working poor» manque et d'argent et de temps. Aussi est-il important, dans le cadre d'une politique d'égalité entre femmes et hommes, que les mesures de politique sociale établissent une distinction claire entre, d'une part, les frais généraux et, d'autre part, la dépense de travail dans les ménages, et qu'elles partent surtout du principe que le temps de travail des femmes est un bien économique rare. Certaines organisations féminines se sont mises à militer à nouveau en faveur d'un «salaire pour la femme au foyer»: elles argumentent qu'il s'agit de rémunérer sur une base réaliste le travail d'assistance accompli par des personnes qui sont dans l'impossibilité de subvenir à leurs propres besoins par un emploi en propre.

3. Certaines économistes voient aujourd'hui une relation entre l'accroissement de la pauvreté et la crise de ce que les pays anglo-saxons appellent la *care economy*. Il s'agit, en l'occurrence, des activités – rémunérées ou non – liées à l'entretien, aux

soins et à l'aide apportés quotidiennement à des personnes. Dans les secteurs rémunérés de la *care economy*, les salaires sont, en règle générale, inférieurs à ceux qu'appliquent d'autres secteurs économiques. Il existe des secteurs typiques des bas salaires, comme l'hôtellerie et la restauration, ainsi que les prestations ayant trait au ménage, où ce sont en majorité des femmes qui travaillent. L'accomplissement – sous-rémunéré ou non rémunéré – de ces activités communautaires dans le secteur de la *care economy*, dont tout le monde profite en fin de compte, revêt une extrême importance sur le plan de la sécurité sociale et du bien-être d'une société. Il n'en demeure pas moins, dans les conditions actuelles, que ce travail engendre pour de nombreuses femmes un statut inférieur sur le plan social et économique. C'est la raison pour laquelle un débat sérieux sur la pauvreté et les «working poor», inspiré par une politique d'égalité, se doit de prendre en main ces absurdités. ■

(Traduit de l'allemand)

Quelques publications parues au plan international – Bibliographie commentée

- OCDE (1994), **L'Étude de l'OCDE sur l'Emploi, Faits, Analyse, Stratégies**, Paris (épuisé), <http://www.oecd.org/sge/min/job94/part2c.htm>
- OCDE (1997), **Politiques du marché du travail : nouveaux défis, Politiques en faveur des bas salaires et des demandeurs d'emploi non qualifiés**, Réunion du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales au niveau ministériel, Paris, OCDE/GD(97)160, [http://www.olis.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD\(97\)160](http://www.olis.oecd.org/OLIS/1997DOC.NSF/LINKTO/OCDE-GD(97)160)
- OCDE (2001), **Perspectives de l'emploi 2001, éditorial** (à paraître) <http://www.oecd.org/els/employment/pubs.htm>

L'OCDE reconnaît l'existence d'un monde du travail à deux vitesses, où les travailleurs peu instruits et peu qualifiés sont exposés à des difficultés grandissantes. Estimant qu'un travail mal rémunéré vaut mieux que pas de travail du tout, l'OCDE a tout d'abord invité les Etats notamment à s'en remettre davantage au rôle régulateur des salaires sur la marché et à choisir d'autres instruments pour corriger les inégalités de revenus (OCDE 1994). Trois ans plus tard, l'Organisation s'est attaquée véritablement au problème des travailleurs pauvres dans le cadre d'une étude sur les bas salaires. Elle constate que la situation des travailleurs peu qualifiés s'est dégradée dans tous les pays et que le taux d'emplois à bas salaires est fortement corrélé avec le taux de pauvreté. L'emploi occupe à son avis une large place dans la lutte contre la pauvreté, mais elle recommande également des mesures efficaces pour accroître le pouvoir d'achat des travailleurs afin de faire reculer la pauvreté et de corriger les inégalités de revenus (OCDE 1997). D'autres publications de l'Organisation continueront de traiter des «travailleurs pauvres». Signalons la parution de la prochaine édition des Perspectives sur l'emploi (OCDE 2001).

- BELORGEY (2000) Jean-Michel (éd.), **Minima sociaux, revenus d'activité, précarité**, Rapport du groupe de travail présidé par Jean-Michel Belorgey, Commissariat général du Plan, La Documentation française, 458 pages <http://www.plan.gouv.fr/publications/belorgey.html>
Cet ouvrage récent est consacré à l'adaptation de la protection sociale aux nouvelles formes de travail en France. Il contient les fruits d'une réflexion collective sur les limites des dispositifs en vigueur, sur l'articulation entre politiques de redistribution sociale et de régulation de l'emploi, ainsi que sur leurs effets du point de vue de la répartition des coûts de protection sociale et du point de vue de la cohésion sociale. Cette étude se réfère également à d'autres pays industrialisés et offre des pistes de réflexion intéressantes dont la portée dépasse l'exemple français.
- WSI (2000), «**Working Poor – Niedriglöhne im transnationalen Vergleich**», in: *WSI Mitteilungen, Monatszeitschrift des Wirtschafts- und Sozialwissenschaftlichen Institutes in der Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf*, August 2000, 53. Jg., Nr. 8/2000 <http://www.boeckler.de/wsi/>
Trois revues européennes ont réalisé un dossier en commun sur les emplois à faible rémunération dans une perspective transnationale. Il y est question des mesures sociales susceptibles d'atténuer les problèmes inhérents aux faibles salaires en général, du recours à l'assurance-chômage en France pour compléter un travail faiblement rémunéré, de la prise de conscience du phénomène aux Pays-Bas, de l'introduction d'un salaire minimal au Royaume-Uni (National Minimum Wage), des liens entre le risque de précarité et temps d'occupation annuel en France et aux Etats-Unis et enfin des rapports entre emploi et inégalités de revenus à la lumière des exemples allemand et nord-américain.
- ELLWOOD (1999), David T. «**The Plight of the Working Poor**», in: *Childrens' Roundtable*, n° 2, November 1999, p. 1 ss. <http://www.brookings.edu>

Aux Etats-Unis, l'aide aux familles à faible revenu favorise les ménages où un adulte au moins exerce une activité lucrative. Les subventions fédérales pour ce type d'aide ont fortement augmenté ces quinze dernières années. En dépit d'un certain succès, il reste un grand nombre de familles pauvres ou en danger de précarisation aux Etats-Unis. La stigmatisation liée à certaines prestations ainsi que l'information insuffisante des bénéficiaires potentiels semblent avoir joué un rôle à cet égard. D'autre part, comme les travailleurs pauvres perdent leurs avantages en cas de licenciement, on craint que ce type de politiques ne s'avère inadéquat en cas de récession.

Un bon compromis paraît encore possible

Le Conseil national, premier conseil à se prononcer sur le sujet, a approuvé la 11^e révision de l'AVS lors de sa session spéciale du 7 au 9 mai. Le résultat du vote – 62 oui, 60 non et 63 abstentions – montre clairement que certains points du projet embarrassent sérieusement les milieux politiques, à gauche comme à droite. Mais ce résultat laisse aussi la porte ouverte à un bon compromis, qui pourrait se dégager lors des prochaines délibérations.

René MEIER, rédacteur de «Sécurité sociale»

Lorsqu'au terme d'un premier débat sur un projet du Conseil fédéral, ni la gauche ni la droite ne sont satisfaites, on peut penser en règle générale que le Parlement choisira une voie intermédiaire. Par la suite, les délibérations du deuxième conseil ou la procédure d'élimination des divergences permettront de trouver des compromis plus poussés. On peut espérer qu'il en ira de même pour la 11^e révision de l'AVS. En rejetant à une nette majorité quatre propositions de renvoi, le Conseil national émettait, dès le débat d'entrée en matière, un signal clair, montrant qu'il avait la ferme intention de ne pas remettre à plus tard le traitement de ce dossier.

Les objectifs de la révision

Il faut aussi dire que le conflit d'opinion ne porte pas sur les objectifs de la révision, mais sur la voie à suivre pour les atteindre. Le premier grand objectif – la consolidation financière pour la décennie à venir – peut être atteint soit en réalisant des économies, soit en mettant à disposition de nouvelles recettes. Le Conseil fédéral propose un mélange des deux types de mesures. Et le deuxième grand objectif – un système de départ à la retraite plus flexible – ne pourrait être atteint sans entraîner de dépenses supplémentaires, qu'en ne tenant pas compte des désirs des personnes qui auraient le plus urgemment besoin d'améliorations dans ce domaine. Les avis divergent donc essentiellement sur l'importance en termes financiers des mesures sociales destinées à accompagner la flexibilisation (à côté des critères concrets du dispositif social). Le dé-

bat porte encore sur le point suivant : jusqu'à quel point les économies réalisées dans d'autres domaines doivent-elles permettre de couvrir les coûts supplémentaires d'une flexibilisation acceptable socialement.

Les décisions du Conseil national ...

... âge de la retraite

L'âge ordinaire de la retraite doit être fixé à 65 ans pour les femmes comme pour les hommes, dès 2009. Actuellement, il est fixé pour les femmes à 63 ans et il passera en 2005 à 64 ans. Des propositions de minorité demandant de conserver les règles actuelles ou de fixer à 62 ou même à 60 ans l'âge de la retraite des personnes qui ont cotisé durant 40 années complètes ont été refusées.

... flexibilisation de l'âge de la retraite

Par la voix prépondérante de son président (90 voix pour et 90 contre), le Conseil national a approuvé le cadre financier proposé par le Conseil fédéral pour les mesures d'accompagnement sociales. Ce cadre prévoit des dépenses de 400 millions de francs par année pour atténuer la réduction de la rente en cas d'anticipation du versement (la commission d'examen préalable proposait 800 millions de francs), les taux de réduction arrêtés (de 11,3 à 16,5 % pour trois années d'anticipation) sont légèrement différents de ceux qu'avait proposés le Conseil fédéral dans son projet (cf. CHSS 1/2000, p. 11, tableau 3a).

... rente de veuve

La rente de veuve ne doit être supprimée que pour les veuves qui n'ont

pas d'enfant. Potentiel d'économies : 120 millions de francs (CF : 786 millions de francs). Le Conseil fédéral souhaitait que les conditions du versement de la rente de veuve soient quasiment les mêmes que celles du versement de la rente de veuf.

... suppression de la rente pour enfant

Une proposition de Lucrezia Meier-Schatz (PDC, SG) faite en séance plénière et demandant la suppression du versement de rentes pour enfant aux personnes à la retraite a été acceptée de justesse (73 oui contre 71 non et 11 abstentions). Argument de la conseillère nationale : ce type de rente favoriserait injustement les personnes qui ont des enfants plus tardivement par rapport aux jeunes familles. Les rentes actuelles doivent être remplacées par des prestations d'un montant égal à celui des allocations familiales cantonales.

... rythme des adaptations des rentes

A l'avenir, les rentes devront être adaptées à l'évolution des salaires et des prix tous les 3 ans (jusqu'ici, tous les 2 ans). Mais lorsque le renchérissement dépasse 4 %, l'adaptation devrait avoir lieu plus tôt. L'indice mixte reste inchangé.

... financement

- La constitution fédérale doit accorder au législateur la compétence d'augmenter la TVA de 1,5 point au

Les conséquences financières de la 11^e révision de l'AVS en 2003, sans les effets transitoires

	Changements en mio. frs
Rentes	
Retraite des femmes à 65 ans (avec pertes de cotisations)	-445
Anticipation de la rente (avec pertes de cotisations)	400
Veuves et veufs	-120
Rentes pour enfant	-52
Rythme de l'adaptation des rentes	-150
Formule de calcul de la rente	0
Total	-367
Cotisations	
Suppression de la franchise pour les rentiers	202
Echelle dégressive	0
Taux de cotisation des indépendants 8,1 %	0
Personnes sans activité lucrative	0
Total	202
TVA	
Pour-cent démographique	367
Relèvement de 1,5 point	4048
Total	4415
Total (rentes moins cotisations moins TVA)	-4 984

maximum en faveur de l'AVS, lorsque cela s'avère nécessaire pour assurer le financement de l'assurance.

- Les recettes provenant de la vente des réserves d'or excédentaires de la Banque nationale doivent être versées à l'AVS, pour autant que ni la constitution ni la loi ne prévoient une affectation différente de ces fonds (art. 102 LAVS).

- La Confédération ne doit plus recevoir une part des recettes des suppléments de TVA destinés à l'AVS dès l'entrée en vigueur de la 11^e révision de l'AVS. En d'autres termes, la totalité de ces recettes doit être versée au Fonds AVS (cf. CHSS 1/2001 p. 1). Cette règle s'applique au point de TVA déjà perçu pour l'AVS ainsi qu'aux futurs relèvements de la taxe destinés à l'AVS.

... cotisations des indépendants

- Le taux de cotisation AVS des indépendants reste inchangé (proposition du Conseil fédéral: augmentation de 7,8 à 8,1 %).

- L'échelle dégressive des cotisations qui s'applique aux indépendants au revenu modeste reste inchangée (le Conseil fédéral voulait la «geler» en cessant de l'adapter à l'évolution des revenus).

... «bagatelles»

Le montant des rémunérations négligeables («bagatelles») qui étaient exemptées de cotisation s'élevait jusqu'ici à 2000 francs. Cette règle ne s'appliquait que pour les revenus accessoires. Désormais, elle s'applique à tous les petits revenus inférieurs au montant de la rente maximale (2060 francs actuellement).

Et maintenant ?

Prochaine étape: un débat sur la révision aura lieu au Conseil des Etats. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique de ce conseil se réunira en août, et son plénum entrera vraisemblablement en matière sur le sujet durant la session d'hiver 2001 (si aucun obstacle supplémentaire ne se présente). Selon le calendrier du Conseil fédéral, la révision devrait pouvoir entrer en vigueur au début de l'année 2003. Mais, avant cette date, le Souverain et les cantons devront encore approuver la modification de la constitution fédérale proposée par la révision. ■

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI: enquête auprès des organes PC cantonaux

La 3^e révision des PC, entrée en vigueur en 1998, visait non seulement des améliorations d'ordre social,¹ mais aussi une simplification de la procédure.² Or, à l'heure actuelle et malgré les mesures qui ont été prises, le traitement des nouvelles demandes dure toujours trop longtemps. L'OFAS a donc mené une enquête auprès des organes PC en leur demandant des propositions d'amélioration, qu'il a ensuite examinées pour savoir si elles étaient réalisables.

François HUBER, chef de la section PC et problèmes de la vieillesse, OFAS

Les organes PC doivent faire face à un volume de travail important. Le traitement d'une nouvelle demande dure des mois. Dans environ 80 % des cas seulement, elle peut être traitée dans un délai de quatre mois. Il est à noter que de 30 à 40 % d'entre elles ne donnent pas lieu à des PC parce que les revenus des requérants dépassent leurs dépenses.

Une enquête de la section de l'OFAS compétente en matière de PC devait mettre en évidence les domaines où les organes des PC estimaient qu'il était nécessaire d'agir. Une soixantaine de propositions sont parvenues à l'OFAS. Il s'agit d'améliorations et également de restrictions concernant les prestations ainsi que de simplifications de la procédure. Les restrictions concernent avant tout des mesures visant à faciliter la procédure assez lourde. La Commission des problèmes d'application en matière de PC, composée de représentants des organes PC (en règle générale les caisses de compensation cantonales) et de l'OFAS, a traité les propositions en trois séances d'une journée: la discussion devait séparer les propositions à retenir des souhaits non réalisables. La section avait analysé et évalué chaque proposition en indiquant également à quel niveau – loi, ordonnance, directives, OFAS, cantons – elle pourrait être réalisée.

Les différentes propositions sont énumérées ci-après. La liste indique également la décision de la commis-

sion et la manière de donner suite à la proposition. Pour les propositions rejetées, on indique brièvement le motif principal du rejet.

Dans un premier temps, il s'agit de concrétiser surtout les points qui peuvent l'être directement, soit par voie d'ordonnance et de directives, soit par l'OFAS ou les organes PC. Des propositions de modification concrètes doivent être soumises à la Commission des PC pour sa prochaine séance. Les dispositions d'ordonnance devraient pouvoir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2003. On ne peut actuellement pas prévoir le moment où il faudra agender la prochaine révision des PC. Mais il conviendra sans doute d'attendre l'achèvement de la nouvelle péréquation financière qui prévoit une modification de la constitution et de la loi en ce qui concerne les PC.

(Traduit de l'allemand)

1 Il s'agissait notamment du changement consistant à se baser dorénavant sur le loyer brut.

2 Par ex. la suppression de deux déductions de moindre importance (intérêts de dettes et primes d'assurance-vie), la nouvelle réglementation sur la quotité disponible pour le remboursement des frais de maladie et d'invalidité, le calcul de la PC égale à la différence entre les dépenses reconnues et les recettes reconnues, la suppression de la franchise pour le loyer, etc.

Propositions d'amélioration du système des PC

Proposition	Décision	Marche à suivre / motif du rejet
Questions générales ou de principe		
Créer des fiches de travail pour la pratique	A suivre	Tâche de l'OFAS
Rendre accessibles à tous les intéressés les renseignements fournis à un canton par l'OFAS	A suivre	Tâche de l'OFAS (passer par les canaux existants)
Octroi d'une PC indépendante de l'état civil	Abandonner	N'est pas à l'ordre du jour, dans l'aide sociale non plus
Obligation de renseigner des autres assurance sociales	Réalisé	Harmonisation des bases légales pour le traitement de données personnelles (cf. CHSS 2/2001 p. 98)
Devoir de collaboration des assurés	Prévu dans la LPGA	Réalisation au moment de l'entrée en vigueur de la LPGA
Problèmes d'examen à l'étranger		
Preuve de la résidence effective en Suisse, séjours de courte durée à l'étranger	A suivre	OFAS en collaboration avec les organes des PC
Examen du droit à la rente dans les Etats d'Europe de l'Est	A suivre	Avec la participation OFAS / Caisse suisse de compensation
Examen de la situation en cas de propriété immobilière sise à l'étranger	Abandonner	Besoin inexistant
Postes de revenus dans le calcul des PC		
Augmenter la franchise concernant le revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative	A suivre	Modification de loi (LPC)
Simplifier la fixation de revenus hypothétiques	A suivre	Modification de la loi / de l'ordonnance (LPC/OPC)
Privilégier les indemnités journalières de l'AC (donc les traiter de la même manière que le revenu provenant de l'exercice d'une activité lucrative, pour éviter une réduction de la PC)	Abandonner	Créerait un précédent d'inégalité de traitement concernant les prestations d'assurance
Régler la question de la preuve lorsque la pension alimentaire n'est pas réclamée	A suivre	Modification des directives (DPC)
Traitement des couples séparés de fait, mais pas judiciairement	A suivre	Modification des directives (DPC)
Aides pour le traitement de comptes de libre passage et de prestations de caisses de pensions du 2 ^e pilier	A suivre	Fiche de travail OFAS
Compensation LPP/LPC	A suivre	Modification de lois (LPP/LPC)
Limitation des versements en capital du 2 ^e pilier	A suivre	Examiner une modification de loi (LPP)
Postes de dépenses dans le calcul des PC		
Régler la question du rendement d'appartements non occupés	Abandonner	Besoin inexistant, cas rares
Cession avec usufruit (détermination de la fortune)	A suivre	Modification de loi (LPC)
Valeur locative supérieure au montant maximal du loyer qui peut être pris en compte	Abandonner	Régler les cas de rigueur par l'intermédiaire des œuvres Pro
Uniformisation du montant maximal du loyer susceptible d'être pris en compte	Abandonner	Nécessité de distinguer entre personnes seules et couples
Elévation du montant maximal du loyer pouvant être pris en compte	Réalisé	Adaptation au 1 ^{er} janvier 2001 (Ord.01)
Forfait pour loyer	Abandonner	Inopportunité d'abroger les modifications de loi introduites par la 3 ^e révision des PC
Forfaits pour frais accessoires	Abandonner	Inopportunité d'abroger les modifications de loi introduites par la 3 ^e révision des PC
Elévation du forfait pour frais de chauffage	Abandonner	Besoin inexistant, régler les cas de rigueur par l'intermédiaire des œuvres Pro

Détermination de la fortune

Renoncer au principe de la valeur vénale en cas de dessaisissement d'un immeuble	Abandonner	Solution trouvée : possibilité d'appliquer la valeur de répartition
Introduire une limite dans le temps dans les cas de dessaisissement de fortune	Abandonner	Encouragerait les dessaisissements
Déterminer les parts de fortune non déclarées	Abandonner	Difficultés inhérentes au système
Problèmes liés aux successions	A suivre	Services juridiques des organes des PC
Renoncer à prendre en compte le rendement de fortunes inférieures au montant de la franchise	A suivre en partie	Examiner une modification de loi (LPC)
Pas de PC en cas de fortune supérieure à 200 000 francs (concerne les personnes vivant dans un home)	Abandonner	Quelques cas seulement
Adapter la règle de la diminution de la fortune (DPC 2064,3)	A suivre	Modifier les directives (DPC)
Renoncer à la restitution de prestations si celles-ci sont irrécouvrables	A suivre	Modifier la loi (LPC)

Séjour dans un home de bénéficiaires de PC

Calcul home / à domicile pour les couples (maintenir le niveau de la PC du partenaire à domicile)	Abandonner	Inopportunité d'abroger les modifications de loi introduites par la 3 ^e révision des PC
Dresser une liste des bénéficiaires de PC vivant en home	Abandonner	Volume de travail trop important
Fiches de travail pour les nouvelles formes d'habitation dans un home	A suivre	OFAS
Compensation en cas de modification rétroactive des prestations de l'assurance-maladie	A suivre	Modification d'ordonnance (OPC)
Allocation pour impotent en cas de séjour dans un home	Abandonner pour l'instant	Nouvelle péréquation financière. Attendre la NPF
Procédure administrative en cas de changement de degré de soins	A suivre	Tâche des organes des PC
Calcul à la journée du séjour dans un home (entrée et sortie)	A suivre	Modification d'ordonnance (OPC)
Délai (de 6 mois) pour faire valoir les frais de home	Déjà réalisé	Disposition modifiée avec effet au 1 ^{er} janvier 2001 par la modification des DPC
Fixation par la Confédération du montant pour dépenses personnelles	Abandonner	Doit rester de la compétence des cantons

Assurance-maladie

Non-paiement de primes de caisse-maladie	Abandonner	Utiliser la possibilité de versement en mains de tiers
Obligation de renseigner de l'assurance en cas de prestations d'assurances complémentaires	Abandonner	Aucune chance de réalisation

Frais de maladie et d'invalidité

Forfaitisation de la participation aux coûts	Abandonner	Trop coûteux
Décompte uniforme de la part des caisses-maladie	Abandonner	Aucune chance de réalisation
Versement en mains de tiers des frais de maladie dans certains cas	A suivre	Modification d'ordonnance (OMPC)
Remboursement des frais de pédicure et de matériel de soins	Abandonner	Couverture suffisante des bénéficiaires de PC par l'assurance de base
Principe du caractère économique des prestations	A suivre	Modification d'ordonnance
Ne pas rembourser les frais de maladie intervenus avant le calcul de la PC	Abandonner	Ne pas changer sans nécessité la procédure qui a fait ses preuves
Uniformiser le délai de remboursement (de préférence dès la date de la facture)	A suivre	Modification d'ordonnance (OMPC)
Augmenter le montant de 830 francs destiné au remboursement de la quote-part / franchise	Abandonner	Trop coûteux
Conditions de la déduction des frais liés à un régime alimentaire particulier	A suivre	Modification d'ordonnance (OMPC)
Régler de manière plus claire le remboursement des coûts dans le domaine des supports juridiques des services d'aide et de soins à domicile (Spitex)	A suivre	Modification d'ordonnance (OMPC)
Introduire de nouveaux moyens auxiliaires	Abandonner	Les œuvres Pro sont mieux à même d'en déterminer les besoins

Contrôles des employeurs et fardeau administratif de l'AVS : efficacité, problèmes et potentialités d'optimisation

Les frais d'administration des diverses institutions d'assurances sociales en Suisse ont constitué le thème central du numéro 1/2001 de «Sécurité sociale». Dans l'ensemble, l'AVS a reçu à cette occasion une bonne note pour son efficacité en matière d'exécution. Le présent article montre toutefois que dans un domaine très particulier, certains aspects posent encore problème et requièrent une optimisation. Cette contribution se fonde essentiellement sur un sondage de grande envergure effectué auprès d'experts, sur une littérature spécialisée ainsi que sur des expériences personnelles. Mais elle aborde aussi les exigences de l'économie en ce qui concerne l'allègement et la simplification des contraintes administratives dans les rapports avec les autorités.



Franziska SCHWARZWALD, service juridique de l'Office de révision des caisses de compensation, Zurich

Etat des lieux

Selon l'art. 68 LAVS, l'application des dispositions légales par les employeurs affiliés aux caisses de compensation doit être contrôlée périodiquement, soit en principe tous les quatre ans, ainsi qu'en cas de changement de caisse et de liquidation de l'entreprise. Le contrôle sera effectué par un bureau de révision externe agréé par l'OFAS, ou par un service spécial de la caisse de compensation. L'art. 69 LAVS prévoit que pour couvrir leurs frais d'administration ainsi que ceux résultant des révisions et des contrôles, les caisses de compensation et leurs agences prélèvent sur leurs affiliés des contributions aux frais d'administration. Celles-ci sont perçues en fonction de la capacité financière de leurs débiteurs, sous forme d'un supplément en pour-cent de la cotisation AVS/AI/APG.

En pratique, le supplément aux frais d'administration est calculé en pour-cent de la somme des cotisations décomptées, le plus souvent sous forme d'un pourcentage uniforme et/ou sur la base d'une échelle dégressive par rapport au niveau croissant de la masse salariale soumise à cotisation. Parfois, on rencontre des modèles incitatifs où, sous certaines conditions, des cotisations sont restituées ou créditées

Franziska Schwarzwald

L'auteur du présent article est directrice du service juridique de l'Office de révision des caisses de compensation à Zurich. Elle suit actuellement une formation postgraduée à la Hochschule für Wirtschaft HFW à Lucerne. L'article a été présenté à l'HFW à titre de travail semestriel. Il sert simultanément de contribution au débat et révèle le point de vue d'un réviseur des employeurs.

dans une certaine mesure aux membres, (par ex. lorsqu'il n'y a pas eu de sommations légales ou d'amendes, ou encore s'il n'y a pas de constat d'écarts lors des contrôles des employeurs, etc.).

L'organisation décentralisée, fondée sur le partenariat social et assumée par les associations des employeurs et les cantons ainsi que le financement direct des frais d'administration par les personnes assujetties à l'obligation de décompte devraient, partant, ménager à ces dernières la possibilité d'exercer une influence ainsi qu'un droit de regard sur les coûts de leur caisse de compensation.

Le modèle de financement qui est en vigueur depuis l'introduction de l'AVS remonte, sous une forme légèrement modifiée, au régime des allocations pour perte de salaire et de gain des années 40. Cette époque a aussi laissé son empreinte sur le régime des cotisations et sur l'organisation même des caisses de compensation privées et publiques. Aussi n'est-il guère étonnant que les contrôles des employeurs aient déjà été exécutés sous le régime des allocations précitées.

S'agissant notamment de petites et moyennes caisses de compensation, il n'était pas question, pour des raisons de personnel et de financement, qu'elles disposent de leur propre service de révision. Ainsi, le 24 avril 1944, a été posée la première pierre du bureau de révision des caisses de compensation; il a été créé à partir d'un noyau initial de 8 caisses de compensation d'associations et dans l'esprit d'une coopérative d'entraide. Il s'agit là d'un des bureaux de révision externes encore actif à l'heure actuelle à l'échelle nationale, auquel sont affiliées environ 50 caisses de compensation, en qualité de membres de la coopérative.

Par rapport aux premières années du régime des APG et de l'AVS, ce n'est pas seulement la profonde mutation du monde du travail qui pose actuellement des exigences totalement différentes aux collaborateurs exécutant les contrôles des employeurs. En effet, au fil des ans se sont développés de nouvelles branches de la sécurité sociale (LAA, AC, LPP, etc.) ainsi que tout un réseau d'accords sur les assurances sociales (en dernier lieu les Accords bilatéraux sur la libre circulation des personnes avec les Etats

de l'UE = Accord sur la libre circulation) et des garanties existantes ont radicalement changé. Les conditions juridiques sont devenues plus difficiles et plus complexes, logiquement.

Les réviseurs ont dû s'adapter en premier lieu aux exigences en matière de technique de révision, qui ont tout simplement subi une révolution avec l'invasion des systèmes informatiques. Puis il leur a fallu se frayer, suite à l'évolution des assurances sociales, un chemin à travers un système très étendu et extrêmement complexe de dispositions juridiques, conformément aux lois, ordonnances, circulaires et directives. Ils se sont également orientés dans les méandres d'une abondante casuistique des tribunaux des assurances sociales, en particulier du Tribunal fédéral des assurances (TFA). Etant donné que la période de contrôle ordinaire couvre quatre années, la législation applicable peut être double, l'«ancien» droit coexistant avec le «nouveau», révisé dans l'intervalle.

Exigences de l'économie

Les entreprises (petites et moyennes surtout) réclament depuis plusieurs années un allègement des conditions administratives fixées par l'Etat ainsi que des procédures simplifiées : elles plaident leur cause au nom des principes de l'économie, de la qualité du lieu d'implantation de l'entreprise, de la situation concurrentielle et de la limitation de leur marge de manœuvre, les relations avec l'administration les absorbant de façon exagérée. Un projet de recherches lancé par le Département fédéral de l'économie¹ confirme la lourdeur des charges administratives, en particulier dans le domaine des assurances sociales. L'auteur de l'étude conclut que «le rapport aux prescriptions du droit du travail et du droit social doit être rendu plus efficace et les institutions des assurances sociales doivent mieux harmoniser leurs activités».

Besoin d'optimisation et approches de solutions

Du point de vue du réviseur, c'est souvent au niveau de l'infrastructure et de l'organisation des entreprises que se situent les possibilités d'optimisation. En effet, il ne suffit pas de

disposer de la technique la plus récente dans le domaine de l'information si le savoir-faire nécessaire à sa mise en œuvre fait défaut et/ou si les données ne sont plus disponibles par manque de compatibilité. D'un autre côté se pose la question de la rentabilité d'un investissement dont les possibilités ne seront pas totalement exploitées. L'économie exige un allègement des modalités bureaucratiques de l'Etat, qui signifient pour elle une perte de temps de production. Une prétention qui impose également des obligations. Car mis à part un travail accru de clarification sur le plan technique, l'une des raisons les plus fréquemment avancées pour expliquer le surplus de travail de contrôle est le manque ou le caractère défectueux des données soumises à contrôle. Or, ces données représentent, surtout pour l'entrepreneur désireux de réussir, un instrument de gestion et une base de décision indispensables.

Comme le montrent les commentaires émis par les praticiens, le recours pertinent à une technologie performante comporte un énorme potentiel de simplifications et de gains d'efficacité pour les deux parties, à condition que l'instrument soit maîtrisé. Dans quelle mesure le passage au «e-gouvernement» au sens large comporterait un potentiel de rationalisation, voilà qui mérite d'être éclairci et examiné sous l'angle des conséquences pour l'institution.²

A l'écoute des organes d'exécution et de contrôle

Une autre approche encore permet d'améliorer la situation : elle consiste à associer très tôt les milieux intéressés à la procédure législative, qu'il s'agisse de nouvelles lois, de révisions, de la conception des ordonnances ou des instructions. Cette manière de procéder vient à la rencontre tant de l'employeur que des caisses de compensation et des organes de contrôle ; elle tient également compte de leur droit à une haute qualité d'exécution assortie d'une orientation plus marquée vers la clientèle et les coûts. Diverses interventions parlementaires concernant la dynamique des règles émises par la Confédération et le fardeau administratif qui en résulte en premier lieu pour les petites et moyennes entreprises ont incité le Conseil fédéral et l'administration,

au cours de ces dernières années déjà, à lancer toute une série de projets et à introduire certaines mesures (cf. entre autres CHSS 1/2001 p. 19 ss).

Les indépendants en quête de reconnaissance

La procédure de reconnaissance des indépendants est un obstacle évoqué à plus d'une reprise par les milieux de l'économie. La question du statut sous l'angle des cotisations (délimitation entre l'activité lucrative salariée ou indépendante) joue toujours un rôle déterminant, même dans le cadre des contrôles des employeurs. Aujourd'hui, le monde du travail vit une mutation radicale : cela va du travail indépendant fourni par des collaborateurs ayant un contrat psychologique (sécurité sociale contre loyauté envers la firme) au «nouveau travail», aux *intrapreneurs* fortement axés sur les prestations et la responsabilité personnelle. Dans ce contexte, l'écart entre salarié et indépendant s'efface, les critères traditionnels de la qualification du point de vue du droit des cotisations peinent de plus en plus à opérer une classification nette. Il y a lieu de ré-examiner sérieusement les dispositions y afférentes. Les efforts de l'OFAS pour une «définition uniforme, cohérente et souple de l'activité indépendante par rapport à l'ensemble des obligations fiscales et sociales» (voir l'article d'Olivier Brunner-Patthey, OFAS, CHSS 1/2001, p. 20) sont certainement les bienvenus. Mais compte tenu de l'hétérogénéité du marché du travail, l'élaboration de critères clairs et fondés devrait demeurer une vue de l'esprit. Cependant, la question se pose : est-ce bien la tâche des assurances sociales ou de l'Etat que de protéger le citoyen contre des inconvénients (éventuels) de l'activité lucrative en qualité d'indépendant ? Si l'on admet pour préalable une information

1 Cf. Christoph A. Müller, Administrative Belastung von KMU im interkantonalen und internationalen Vergleich, Juli 1998.

2 Par ex. dans l'optique de rendre possible une tâche (partielle) de contrôles sur place, notamment dans des entreprises dotées de solutions informatiques éprouvées.

3 Compte tenu de la modification des conditions du marché du travail («new work»), il faudrait par ex. se demander dans quelle mesure une égalité de traitement des risques sociaux tels que l'accident professionnel, la prévoyance professionnelle (y c. la suppression de la déduction de coordination) et le chômage en particulier ne serait pas justifiée.

claire sur les conséquences liées au statut d'indépendant et que l'on exclut tout risque d'abus manifeste, il serait judicieux et profitable pour tous de s'interroger sur la notion de la responsabilité individuelle ou sur le caractère subsidiaire de l'action de l'Etat, tels qu'ils ressortent des dispositions de la constitution sur les objectifs en matière sociale.

Modèles d'incitation

Dans cet environnement, les incitations déjà appliquées par certaines caisses de compensation sont également intéressantes. Selon les renseignements obtenus, ces modèles de type bonus ont permis des expériences positives. De même, il serait envisageable de pénaliser à l'avenir, par un pourcentage plus élevé de frais administratifs, les membres qui ne remplissent pas leurs obligations. Il faudrait examiner de plus près dans quelle mesure un tel modèle pourrait être considéré comme incitation et instrument de gestion apte à accélérer la procédure et si, par conséquent, on pourrait accueillir favorablement son introduction à grande échelle. En tout état de cause, il n'est guère contesté que ces modèles contribuent à une participation aux coûts plus conforme au principe du pollueur-payeur (l'auteur des coûts est celui qui paye) et, par conséquent, favorisent davantage l'équité sociale.

Les coûts engendrés par une charge supplémentaire évitable sont généralement supportés aujourd'hui par l'ensemble des membres d'une caisse de compensation. Le fait que l'employeur «coupable» ne subisse aucune conséquence sensible (sur les coûts) (cf. ci-après) porte une atteinte non négligeable à l'idée de solidarité entre les membres des caisses. Jusqu'à ce jour, les pertes de temps causées par des membres, mesurées par rapport à la structure de la branche et au montant total des salaires à contrôler, n'ont pas fait l'objet d'observations poussées. L'art. 170, al. 3, RAVS, prévoit que les frais supplémentaires encourus par la caisse du fait qu'un employeur ne remplit pas son obligation relative à l'inscription des salaires, ou ne le fait que de façon lacunaire, ou encore tente de se soustraire au contrôle, peuvent être mis à la charge de l'employeur en question. Or à ce jour, cette possibilité n'a été utilisée que

dans des cas très exceptionnels (causes les plus fréquentes: non-respect injustifié du délai, conditions difficiles, en particulier en cas de faillite).

Dans le seul arrêt connu rendu en 1989 au sujet de cet article de loi, le TFA conclut qu'il ne suffit pas, en particulier, que l'organe de contrôle ait uniquement à fournir du travail supplémentaire. Cette interprétation restrictive pourrait donc expliquer la retenue montrée par les caisses de compensation dans l'application de la disposition. Il conviendrait de réfléchir à une version élargie de l'art. 170, al. 3, avec des critères clairs et concrets visant en premier lieu des situations qui ne font pas partie des tâches fondamentales d'un réviseur.

En revanche, si l'on mettait logiquement à charge de leurs auteurs les frais effectivement encourus, cela rappellerait aux employeurs la responsabilité spécifique résultant de diverses obligations de droit public imposées par le législateur et le principe de l'auteur des coûts (pollueur-payeur) trouverait pleine application. Car un employeur individuel a effectivement une influence directe

Les caisses de compensation et les organes de contrôle critiquent le manque de sensibilisation du législateur et de l'administration aux problèmes de l'exécution.

sur la charge découlant du contrôle. Reste qu'un tel modèle, dont la réalisation affecterait la solidarité inhérente au système et les «petits» employeurs, ne pourrait se réaliser qu'au prix d'une modification de l'art. 69, al. 3, LAVS et de l'art. 170, al. 2, RAVS.

La densité des normes entrave également les organes d'exécution

La densité de réglementation et la complexité des dispositions légales dans le domaine des assurances sociales occasionnent des tâches supplémentaires à l'économie. Mais elles engendrent également des difficultés pour les caisses de compensation et leurs organes de contrôle. De

part et d'autre, on a montré du doigt le manque de sensibilisation du législateur et de l'administration aux problèmes de l'exécution.

Un réexamen approfondi des règles portant sur les rapports essentiels entre les parties impliquées est une nécessité au début de ce 21^e siècle. Ceci dans une perspective de simplification et d'harmonisation et, dans le meilleur des cas, pour approcher simultanément des solutions prometteuses dans le cadre de la réorientation de la sécurité sociale, sur le plan du contenu comme pour les finances. Si nous arrivions à un degré ultime d'égalité de traitement entre salariés et indépendants, en ce qui concerne tant la qualité d'assuré que le calcul des cotisations dans toutes les branches des assurances sociales obligatoires, le débat sur les conditions de la reconnaissance de l'indépendant, par exemple – comme sur bien d'autres aspects encore³ – perdrait de son explosivité actuelle.

Une des conséquences logiques de la réflexion pourrait être une plus grande focalisation sur les avantages que représenterait pour la clientèle un service unique. Ceci se réaliserait grâce à la concentration des activités d'exécution, y compris celles du contrôle lié à toutes les assurances sociales obligatoires (ou, tout au moins, à plusieurs d'entre elles, qui se complètent avec pertinence). Des contrôles renforcés dans le cadre de consultations interdisciplinaires globales représentent une variante envisageable, qui comporte des synergies pour l'organe d'exécution de l'assurance sociale comme pour l'économie. En même temps, ces contrôles constituent un instrument de lutte contre le travail au noir et le sentiment de ras-le-bol suscité par l'Etat.

Il va de soi que les diverses considérations réunies ici ne permettent pas de dégager des conclusions générales. Il est cependant possible de délimiter certaines problématiques. Les réponses circonstanciées apportées à l'enquête réalisée auprès des caisses de compensation et des réviseurs fournissent en tout cas des données de base intéressantes. Les analyser de manière approfondie et les élargir dans le but de situer les problèmes et de réaliser des étapes de réformes serait certainement une manière de progresser dans ce domaine. ■

(Traduit de l'allemand)

Prévoyance liée ou pilier 3a : enquête de l'OFAS sur les conventions bancaires et les contrats d'assurance de capitaux de prévoyance liée

Dès le 1^{er} janvier 1987, la prévoyance liée ou pilier 3a, permet de compléter les prestations issues des deux premiers piliers (AVS et LPP). A ce jour, il n'existe cependant pas de statistique officielle sur le pilier 3a. Pour remédier à cette regrettable situation, l'OFAS a procédé à une enquête au moyen d'un questionnaire adressé aux fondations bancaires et institutions d'assurances. Les résultats sont présentés ci-après.

Marie-Claude SOMMER, actuaire, section Mathématique de la division Prévoyance professionnelle, OFAS

La prévoyance individuelle liée se caractérise par la possibilité de procéder à une déduction fiscale des primes¹ car les prestations servent exclusivement et irrévocablement à la prévoyance. Il y a donc lieu d'observer des prescriptions restrictives en ce qui concerne la liberté d'en disposer et la forme qu'elle doit revêtir qui est soit une convention de prévoyance liée conclue avec les fondations bancaires, soit un contrat de prévoyance liée conclu avec les établissements d'assurance (art.1 OPP3). Les prestations sont entièrement soumises à l'imposition sur le revenu. Pour pouvoir conclure une convention ou un contrat de prévoyance liée, il faut exercer une activité lucrative en tant que salarié ou indépendant.

Objectif de l'enquête

A l'heure actuelle, il n'existe pas de statistique officielle sur le pilier 3a. En ce qui concerne les conventions de prévoyance liée, la Banque Nationale Suisse publie le montant des fonds de prévoyance liée dans le bilan de toutes les banques.² Pour ce qui est des contrats de prévoyance liée, l'Office fédéral des assurances privées indique dans son rapport sur les institutions d'assurance privées en Suisse, l'effectif des assurances

individuelles de capitaux et de rentes conclues avec des institutions d'assurance soumises à sa surveillance.³ Il manquait donc une source d'informations détaillée par sexe et par âge, qui permette en particulier de mieux connaître la situation des femmes d'un certain âge dans les trois piliers, comme demandé par la commission du Conseil National en rapport avec les révisions de l'AVS et de la LPP. Sur la base de l'ordonnance concernant l'exécution des relevés statistiques fédéraux (RS 431.012.1), l'OFAS a établi un questionnaire sur le pilier 3a.

Nous remercions les fondations bancaires et les institutions d'assurance qui ont participé à l'enquête pour leur précieuse et diligente collaboration.

Remarques préliminaires

- Les résultats présentés ici ne considèrent que les contrats d'assurance de capitaux conclus avec une institution d'assurance vie. Les contrats d'assurance de rentes ne sont pas pris en compte. Il faudrait procéder à une enquête plus approfondie auprès des institutions d'assurance ou faire un sondage auprès des assurés pour obtenir des données détaillées sur les rentes en cours et différées.

- L'enquête a comme base le nombre de conventions et de contrats d'assurance de capitaux. Etant donné qu'une personne peut avoir plus d'une convention et/ou plus d'un contrat de prévoyance liée, il n'est pas possible de connaître précisément le nombre de personnes affiliées au pilier 3a. Il est pourtant limité au nombre de conventions et de contrats de prévoyance liée (sans tenir compte des contrats de rentes).

- Il est très délicat de comparer les montants de fonds de prévoyance à des sommes d'assurance de capitaux. La couverture en cas de risque auprès d'une banque est le capital épargné alors que pour une police d'assurance, la somme d'assurance qui sera versée lors de la survenance du risque est celle convenue par contrat, et ceci dès sa conclusion. Elle est en général bien plus élevée que la somme épargnée surtout lorsque la durée d'assurance écoulée est faible. C'est la réserve mathématique d'une police d'assurance qui est la grandeur la plus comparable au montant des fonds de prévoyance liée. Dans cette enquête, elle n'est disponible que pour le nombre total de contrats selon que le preneur d'assurance est une femme ou un homme.

- Vu le peu de temps à disposition pour faire cette enquête, les fondations bancaires et les institutions d'assurance y participant n'ont pas toutes été en mesure de fournir les données détaillées concernant l'assujettissement à la prévoyance professionnelle ainsi que les données détaillées selon l'âge atteint en 1999. Pour celles-ci, les résultats détaillés ont été estimés.

Principaux résultats de l'enquête (date de référence : 31.12.1999)

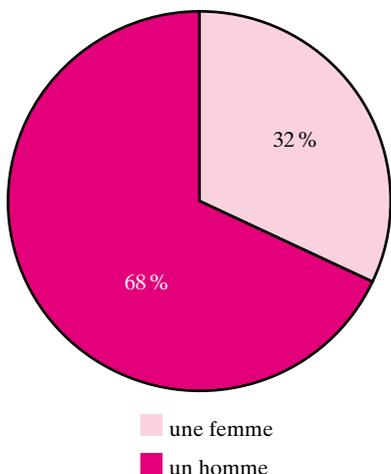
L'enquête a révélé que 72 institutions administraient des conventions

1 Déduction de primes admises en 1999 et 2000 : maximum 5789 francs pour les personnes affiliées à une institution de prévoyance; 20 % du revenu mais au maximum 28944 francs pour les autres.

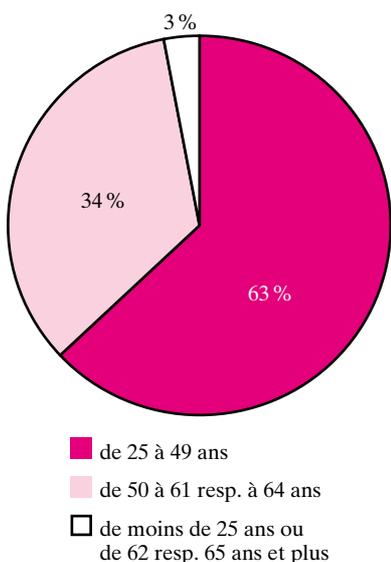
2 BNS, Les banques suisses, 1999, Fonds de la prévoyance liée au 31.12.99 : 17556 millions de CHF.

3 OFAP, Les institutions d'assurance en Suisse, 1999; Effectif des assurances individuelles de capitaux de prévoyance liée au 31.12.99 : 72694 millions de CHF; Effectif des assurances individuelles de rentes de prévoyance liée au 31.12.99 : 229 millions de CHF.

Part en pour-cent des conventions et contrats de prévoyance liée dont le preneur de prévoyance est : 1a



Part en pour-cent des conventions et contrats de prévoyance liée dont le preneur de prévoyance est âgé : 1b



ou des contrats de prévoyance liée. 41 d'entre elles géraient des conventions de prévoyance liée et 31 des contrats de prévoyance liée. Seules deux institutions sur 72 n'ont pas pu répondre à temps à notre questionnaire. Leurs données ne sont donc pas intégrées dans les résultats.

L'épargne de la prévoyance liée constituée par les fonds de prévoyance liée et par les réserves mathématiques des polices d'assurance-vie est d'environ **33,2 milliards**

de francs. Alors qu'environ 3 conventions ou contrats de prévoyance liée sur 10 sont conclus par des femmes, elles détiennent moins de 10 milliards de francs.

Nombre et montant des conventions et contrats

Au jour de référence, il y avait **1 585 092 conventions et contrats de prévoyance liée répartis de manière presque égale**. En effet, il y avait 777 849 conventions de prévoyance liée pour un montant de **20,334 milliards** de francs et 807 243 contrats de prévoyance liée pour une somme totale de capitaux assurés de **72,453 milliards** dont la réserve mathématique totale était de 12,859 milliards de francs. Le faible montant des réserves mathématiques comparé à celui des capitaux assurés rappelle que les assurances risque pur n'ont en principe pas de telle réserve et que la forme reconnue de prévoyance encouragée par les déductions fiscales des cotisations ne date que de 1987.

Si l'on compare le montant des fonds de prévoyance liée auprès des fondations bancaires avec la somme des réserves mathématiques des assurances de capitaux, on obtient une proportion d'environ **60 % placée sur des comptes et 40 % affectée à des polices d'assurance**. Si l'on détaille les résultats par classe d'âge, on constate, **dans la tranche d'âge 25-49 ans, une faible préférence pour les polices d'assurance (57 %)** alors que **dans la tranche d'âge 50 ans à l'âge de la retraite, elle est donnée aux conventions bancaires (61 %)**.

Affiliation au 2^e pilier

Environ **23 %** des conventions ou contrats de pilier 3a ont été conclus par **des personnes qui ne sont pas affiliées à la prévoyance professionnelle**. Il s'agit principalement d'indépendants qui n'y sont pas obligatoirement assurés, mais il peut aussi s'agir de personnes exerçant une activité lucrative qui ne répondent pas aux critères d'assujettissement de la prévoyance professionnelle (revenu annuel trop faible en raison d'activités lucratives à temps partiel par exemple).

Répartition selon le sexe et l'âge (graphiques 1a et 1b)

63 % des personnes ont entre 25 et 49 ans et 34 % ont entre 50 ans et l'âge de la retraite. Auprès des fondations bancaires, 55 % sont des personnes de 25 à 49 ans détenant 36 % des fonds liés et 42 % sont des personnes de 50 à 61-64 ans détenant 53 % des fonds liés. Auprès des institutions d'assurance, la différence est encore plus marquée puisque 70 % des personnes se trouvent dans la fourchette 25 à 49 ans alors que seulement 26 % des assurés sont âgés de 50 à 61 resp. 64 ans.

Montant moyen des fonds liés et des capitaux assurés

Le montant moyen est le montant des fonds liés divisé par le nombre de conventions resp. la somme des capitaux assurés divisée par le nombre de contrats. Tout en ne perdant pas de vue que la prévoyance liée a débuté en 1987 et que les primes annuelles maximales sont

Montant moyen des fonds liés et des capitaux assurés 2

Si le preneur de prévoyance est :	Conventions bancaires	Contrats d'assurance de capitaux	
	Montant moyen en francs	Somme d'assurance moyenne en francs	Réserve-mathématique moyenne en francs
une femme	23 358	72 554	12 432
un homme	27 862	95 622	17 122
une femme qui a un 2 ^e pilier	22 542	71 442	pas connu
un homme qui a un 2 ^e pilier	25 906	87 736	pas connu

Le montant moyen des fonds liés pour une femme est inférieur à celui d'un homme de 16 % environ. Pour les contrats d'assurance de capitaux, la somme d'assurance moyenne pour une femme est d'environ 24 % plus faible que celle d'un homme et la réserve mathématique moyenne d'une femme d'à peu près 27 % plus faible que celle d'un homme.

Résultats de l'enquête sur le pilier 3a au 31.12.1999

prescrites, nous pouvons indiquer les montants moyens présenté dans le **tableau 2.**

Résultats globaux sur la prévoyance liée

Ils sont présentés dans le **tableau 3.** La statistique s'est faite au niveau des conventions et des contrats mais on peut dire, sur la base de la statistique des caisses de pensions de 1998⁴, que pour cinq personnes affiliées à la prévoyance professionnelle, en moyenne au plus deux conventions ou contrats de prévoyance liée ont été conclus. De même, pour trois femmes affiliées au 2^e pilier, au plus une convention ou un contrat de prévoyance liée a été conclu.

Trop rares encore sont les personnes qui arrivent à la retraite en pouvant disposer des prestations de l'AVS, de la prévoyance professionnelle et de la prévoyance liée constituée de façon individuelle.

Quant à la fortune du pilier 3a, elle représente moins de 8 % de celle des caisses de pensions qui s'élève en 1998 à 428,250 milliards de francs.

3 Banques et assurances-vie	Femmes		Hommes		Totaux	
	Nombre de contrats et conventions	Montant* (en milliers de CHF)	Nombre de contrats et conventions	Montant* (en milliers de CHF)	Nombre de contrats et conventions	Montant* (en milliers de CHF)
Affilié(e)s au pilier 3a	504 213	21 887 607	1 080 879	70 900 043	1 585 092	9 278 650
Affilié(e)s au 2 ^e pilier et au pilier 3a	396 377	17 053 435	818 830	50 088 393	1 215 207	67 141 828
Affilié(e)s au pilier 3a qui ont entre 25 et 49 ans	309 260	14 768 320	685 138	48 415 421	994 398	63 183 741
Affilié(e)s au pilier 3a qui ont entre 50 et 61/64 ans	166 781	5 798 312	366 567	18 582 814	533 348	24 381 126

* Pour les contrats d'assurance, on considère la somme des capitaux assurés.

Résultats détaillés

Toutes les informations découlant de l'enquête sont contenues dans les deux **tableaux 4a** et **4b** qui correspondent au questionnaire.

4a Banques	Femmes	Hommes	Totaux
Nombre de conventions de prévoyance liée	298 867	478 982	777 849
Montant des fonds de prévoyance liée, en milliers de CHF	6 988 928	13 345 286	20 334 214
<i>La personne est affiliée au 2^e pilier :</i>			
Nombre de conventions	230 357	351 808	582 165
Montant des fonds, en milliers de CHF	5 192 595	9 113 964	14 306 559
<i>La personne est âgée de 25 à 49 ans :</i>			
Nombre de conventions	163 440	265 459	428 899
Montant des fonds, en milliers de CHF	2 846 609	4 455 420	7 302 029
<i>La personne est âgée de 50 à 61 resp. 64 ans :</i>			
Nombre de conventions	117 625	208 998	326 623
Montant des fonds, en milliers de CHF	3 524 266	7 237 030	10 761 296

4b Assurances	Femmes	Hommes	Totaux
Nombre de contrats de prévoyance liée	205 346	601 897	807 243
Montant de la somme d'assurance de capitaux, en milliers de CHF	14 898 679	57 554 757	72 453 436
Montant de la réserve mathématique, en milliers de CHF	2 552 855	10 305 669	12 858 524
<i>La personne est affiliée au 2^e pilier :</i>			
Nombre de conventions	166 020	467 022	633 042
Capitaux assurés, en milliers de CHF	11 860 840	40 974 429	52 835 269
<i>La personne est âgée de 25 à 49 ans au 31.12.1999 :</i>			
Nombre de conventions	145 820	419 679	565 499
Capitaux assurés, en milliers de CHF	11 921 711	43 960 001	55 881 712
<i>La personne est âgée de 50 à 61 resp. 64 ans au 31.12.1999 :</i>			
Nombre de conventions	49 156	157 569	206 725
Capitaux assurés, en milliers de CHF	2 274 046	11 345 784	13 619 830

4 OFS; Statistique des caisses de pensions, 1998, La prévoyance professionnelle en Suisse.

Incidences de la LAMal sur les assureurs

L'introduction de la LAMal tablait sur le fait que les assureurs, moyennant des mesures visant à réduire les coûts, allaient accroître la concurrence et contribuer ainsi à maîtriser les coûts de la santé. Or, les assureurs sont loin, jusqu'à présent, d'avoir satisfait à ces attentes. La LAMal a, certes, accéléré la professionnalisation des assureurs et entraîné un renforcement du comportement concurrentiel. Mais si la concurrence entre assureurs s'est accrue, elle se déroule essentiellement, comme par le passé, au niveau des primes et de la sélection des risques. En revanche, le management efficace des coûts, les modèles alternatifs d'assurance ainsi que la concurrence en matière de tarification ne jouent qu'un rôle secondaire. Les assureurs n'ont jusqu'ici guère eu d'influence sur les coûts des fournisseurs de prestations. Les économies réalisées se focalisent sur le contrôle des coûts et les modèles alternatifs d'assurance (en particulier les HMO), et leurs effets sont dans l'ensemble à peine sensibles. Il faut, toutefois, tenir compte du fait que la LAMal continue à ne concéder aux assureurs qu'une marge de manœuvre compétitive réduite, que la mise en œuvre des mesures nécessite du temps et que les résultats escomptés dépendent en grande partie de facteurs sur lesquels il est impossible d'agir, tels que le comportement des assurés.



Stephan HAMMER et Raffael PULLI, INFRAS, Zurich ; Jean Claude EGGIMANN, conseiller juridique et en assurances, Ballens

La nouvelle loi sur l'assurance-maladie (LAMal) vise à renforcer la solidarité entre les assurés, à garantir des soins appropriés grâce à des prestations de haute qualité et à contribuer à une maîtrise des coûts de la santé. Les assureurs doivent, pour leur part, mettre activement à profit leur marge de manœuvre en tant qu'entreprise et collaborer ainsi à la maîtrise des coûts, sans compromettre pour autant l'objectif de solidarité. Ils sont incités à accroître leur

comportement concurrentiel, moyennant non pas une sélection des risques, mais des mesures destinées à réduire les coûts.

Dans le cadre de l'analyse des effets induits par la LAMal, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le groupe de travail INFRAS – J.C. Eggimann d'analyser les incidences de la nouvelle loi sur les assureurs.¹ L'évaluation s'est attachée à examiner les questions suivantes :

- Comment la marge de manœuvre des assureurs s'est-elle modifiée depuis l'adoption de la LAMal ?

- Quels changements internes dus à la LAMal constate-t-on chez les assureurs ?
- Comment le comportement des assureurs à l'égard des assurés et des fournisseurs de prestations s'est-il modifié ?
- Comment les relations entre assureurs se sont-elles modifiées ?
- La LAMal a-t-elle dans l'ensemble entraîné une modification du comportement concurrentiel des assureurs et intensifié de ce fait la compétitivité entre assureurs ?
- Dans quelle mesure les changements intervenus dans le comportement des assureurs ont-ils contribué à maîtriser les coûts de la santé ? Comment ces changements de comportement se sont-ils répercutés sur les autres objectifs poursuivis par la LAMal (en particulier le renforcement de la solidarité) ?

Pour répondre à ces questions, l'étude se fonde sur des études de cas comportant des entretiens personnels menés auprès de 23 assureurs et l'analyse de leurs rapports de gestion, ainsi que plusieurs entretiens personnels avec des représentants d'associations professionnelles et des autorités. En complément, elle inclut une analyse du marché des assureurs-maladie et une évaluation des analyses existantes sur les effets induits par la LAMal.

Nouvelles possibilités, mais nouvelles limitations aussi

La LAMal n'a pas sensiblement modifié la marge de manœuvre des assureurs en tant qu'entreprises. La fixation des produits d'assurance (catalogue homogène de prestations) et des structures de produits (par ex. franchises, rabais), de même que l'influence sur la formation des prix continuent à restreindre fortement cette marge de manœuvre. Les changements majeurs pour les assureurs découlant de la LAMal sont les suivants :

- L'augmentation des coûts de la santé a engendré une pression émanant à la fois des pouvoirs publics et des instances politiques, afin de réaliser des économies. Cette pression sur les coûts constitue le principal catalyseur des changements de comportement constatés chez les assureurs.
- L'introduction d'une prime unifiée et l'entière liberté laissée aux assurés agissent de façon déterminante sur l'organisation des produits d'as-

1 FF/OCFIM, 3003 Berne, www.admin.ch/edmoz; No de commande : 318.010.6/01 d.

surance et sur le comportement compétitif des assureurs.

- La compensation des risques (selon l'âge et le sexe) entre assureurs régie par ordonnance pour une période de dix ans et la liberté de choix

La pression sur les coûts constitue le principal catalyseur des changements de comportement constatés chez les assureurs.

des assurés influent sur les possibilités pour les assureurs d'opérer une sélection des risques.

- Les formes particulières d'assurance (franchise à option, assurance avec bonus et modèles alternatifs d'assurance comportant une limitation de choix en ce qui concerne les fournisseurs de prestations, tels que les HMO et les modèles du médecin de famille) ont été définitivement introduites.
- L'obligation de souscrire aux conventions signées par la fédération a été supprimée (soit l'interdiction de conventions spéciales). Les assureurs ont ainsi la possibilité de conclure leurs propres conventions avec les fournisseurs de prestations, indépendamment d'une association professionnelle.

Extension de la professionnalisation

Du fait d'une pression accrue exercée sur les coûts et en raison de ses nouvelles exigences, la LAMal a accéléré chez les assureurs l'essor de la professionnalisation et entraîné des changements internes, une orientation client plus marquée et une amélioration de la qualité des prestations :

- En règle générale, un changement de culture s'est opéré chez les assureurs avec le passage de la «casse-maladie» traditionnelle à une entreprise moderne.
- Nombre de grands assureurs ont revu et optimisé leurs structures organisationnelles et le déroulement du travail, renforcé leurs compétences professionnelles (notamment dans les domaines du managed care,

de l'acquisition de prestations et du management) et intensifié leurs efforts de marketing.

- La LAMal a contribué à améliorer l'orientation client et la qualité des prestations.
- En raison des exigences de la LAMal (en particulier en prévision de l'adoption du nouveau tarif médical TARMED), les assureurs ont consenti des investissements substantiels dans de nouvelles solutions informatiques.

Les progrès réalisés en matière de professionnalisation diffèrent entre assureurs. Ils peuvent, toutefois, encore être améliorés, vu le temps que nécessitent les transformations au sein d'une entreprise et l'existence d'un important potentiel inexploité.

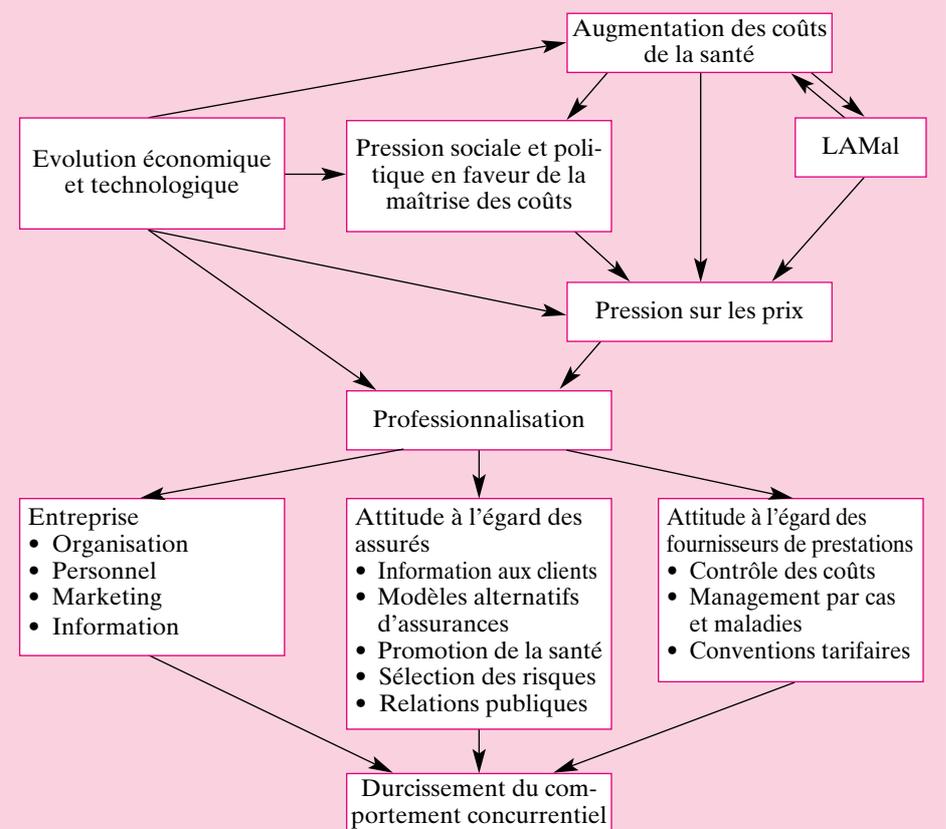
Renforcement de la compétitivité

La LAMal a amené un renforcement du comportement concurrentiel

chez les assureurs. Cependant, la concurrence s'opère essentiellement au niveau des primes et de la sélection des risques et s'est ainsi sensiblement modifiée, l'objectif étant celui d'une croissance «qualitative» modérée. Le libre passage, la prime unifiée et la pression sur les coûts ont eu pour effet d'accroître la sélection des risques. La qualité des prestations et l'image ont revêtu davantage d'importance en matière de concurrence. Le management efficace des coûts, les modèles alternatifs d'assurance (HMO) et modèles du médecin de famille, ainsi que la concurrence tarifaire jouent un rôle de second plan dans les stratégies compétitives adoptées par les assureurs :

- Les assureurs ont accru leurs contrôles sur les coûts. Toutefois, ces derniers continuent à présenter des lacunes, en raison, d'une part, du quasi-abandon d'un examen du caractère économique des prestations vu l'absence de données complètes

Facteurs clés et impacts de la LAMal



L'évolution économique, l'augmentation des coûts de santé, la pression politique et sociale ainsi que l'introduction de la LAMal – tels sont les quatre facteurs qui se sont traduits, pour les assureurs, par une pression sur les coûts dans l'assurance obligatoire des soins – ont accéléré la professionnalisation dans tous les secteurs de l'entreprise et renforcé la compétitivité.

et d'autre part, de la limitation du contrôle des comptes avant tout au secteur hospitalier. Les concepts de case et disease management se trouvent encore au stade de test.

- Les modèles alternatifs d'assurance n'ont pas connu d'essor important suite à l'introduction de la LAMal. Dans ces modèles d'assurance, les assurés représentent une petite proportion (env. 7,5%). Après l'élan des débuts, la croissance s'est nettement affaiblie.

- Bien que les assureurs exercent une pression accrue sur les tarifs, la suppression de l'obligation de contracter n'a pas amené une augmentation de la compétitivité liée aux tarifs. De nouveaux modèles tarifaires ont pour l'instant du mal à s'imposer, étant donné l'incertitude qui existe quant à l'incidence de cette suppression.

Pas de concurrence exacerbée

La compétitivité entre assureurs s'est intensifiée avec l'introduction de la LAMal (par ex. sous la forme d'une concurrence accrue sur les primes et d'une accentuation des activités de marketing). Elle concerne, toutefois, essentiellement la concurrence ayant trait aux bons risques. Ce sont surtout les assureurs petits et moyens qui en ont tiré le meilleur profit, en enlevant des parts de marché aux grands assureurs. Cependant, au cours de ces trois ou quatre dernières années, la concurrence a perdu de son acuité et se situe à un niveau modeste. Il ne règne donc pas, en règle générale, de concurrence exacerbée entre les assureurs. Cela tient avant tout à la densité normative qui caractérise le marché des assurances obligatoires de soins et à des obstacles à la concurrence (notamment intervention dans la fixation des primes et des tarifs, ainsi que compensation insuffisante des risques).

Aucun impact important sur les coûts des fournisseurs de prestations

Les dépenses concernant les prestations prises en charge par les assureurs dans le cadre de l'assurance obligatoire des soins (AOS) continuent à croître sous le régime de la LAMal et excédaient, en 2000, de 30 % les dépenses de 1996. Les assureurs n'ont guère eu d'influence jus-

qu'ici sur les coûts des fournisseurs de prestations. Les économies réalisées se focalisent sur le contrôle des coûts et sur les modèles alternatifs d'assurance et leurs effets sont dans l'ensemble peu sensibles. Sur le plan tarifaire, la pression exercée par les assureurs n'a pas entraîné d'économies significatives sur les coûts, mais engendré chez les fournisseurs de prestations une réaction de dérobade (transferts des coûts en milieu hospitalier et hausse des volumes

Ce sont les assureurs petits et moyens qui ont tiré le meilleur parti du renforcement de la concurrence.

dans le secteur ambulatoire), voire une réduction des prestations.

Appréciation globale et recommandations

Les assureurs font face aux exigences suivantes : ils doivent efficacement mettre à profit leur marge de manœuvre en tant qu'entrepreneurs pour renforcer la compétitivité et collaborer ainsi à maîtriser les coûts, sans pour autant compromettre les autres objectifs visés par la LAMal. Si l'on mesure les changements de comportement constatés et leurs répercussions sur les coûts de la santé à l'aune des espoirs mis sur les assureurs, ces derniers ne les ont jusqu'à présent pas comblés :

- La LAMal a entraîné un accroissement de la compétitivité, qui n'a toutefois pas évolué dans le sens souhaité, mais continue à se focaliser sur les primes et la sélection des risques. Le management efficace des coûts, les modèles alternatifs d'assurance ainsi que la concurrence en matière de tarification jouent un rôle de second plan dans les stratégies concurrentielles adoptées par les assureurs.

- Si la concurrence entre assureurs s'est accrue, elle concerne principalement les bons risques. Elle ne s'est pas intensifiée au cours des dernières années et se situe à un niveau modeste.

- Jusqu'ici, les assureurs n'ont guère eu d'influence sur les coûts des fournisseurs de prestations.
- En raison des changements de comportement constatés chez les assureurs, de modestes tiraillements ayant trait aux autres objectifs visés par la LAMal se font jour, en ce sens que la persistance d'une sélection des risques est contraire à l'objectif de solidarité et que la pression accrue exercée sur les fournisseurs de prestations en ce qui concerne les coûts pourrait compromettre l'objectif de qualité.

Il faut néanmoins prendre en considération le fait que la LAMal continue à concéder une marge de manœuvre réduite aux assureurs en matière de concurrence, que la mise en œuvre des mesures nécessite du temps et que les résultats escomptés dépendent essentiellement de facteurs sur lesquels il est impossible d'agir, comme le comportement des assurés et celui des fournisseurs de prestations.

Les recommandations suivantes sont destinées aux assureurs et à la Confédération :

- Il faudrait que les assureurs continuent à promouvoir de façon cohérente la professionnalisation dans tous les secteurs de l'entreprise et mettent en œuvre des stratégies d'entreprise qui passent d'une sélection des risques axée sur le court terme à une gestion globale de la santé, entraînant ainsi des économies significatives sur les coûts. Il y a lieu de faire progresser l'essor et l'extension des modèles alternatifs d'assurance. Il convient d'intensifier les efforts dans le domaine du case et disease management, pour optimiser la coordination entre les différents partenaires de la chaîne de traitement. Pour ce qui est de la tarification, il faudrait développer et tester des modèles englobant l'ensemble de la chaîne de traitement. Les factures (notamment dans le secteur ambulatoire), le caractère écono-

Les assureurs n'ont, dans une large mesure, pas encore comblé les espoirs escomptés.

mique des prestations, ainsi que leur qualité doivent donner lieu à des contrôles accrus. De façon générale, il convient d'améliorer et d'intensifier la collaboration avec les fournisseurs de prestations.

La Confédération devrait améliorer la réglementation relative à la compensation des risques afin, d'une part, de diminuer encore l'attractivité de la sélection des risques, et, d'autre part, de ne pas trop réduire les encouragements à des économies de coûts pour ce qui est des mauvais risques. Par ailleurs, il conviendrait d'examiner la suppression de l'obligation de contracter en associant à cette mesure des exigences de qualité. Les modèles alternatifs d'assurance pourraient être les premiers à bénéficier de cette suppression.

(Traduit de l'allemand)

Nombre de médecins en Suisse : évolution et perspectives

Le nombre de médecins installés en pratique privée a doublé ces vingt dernières années et ces vingt prochaines années, il continuera de progresser. Le nombre des libres praticiens pourrait ensuite se stabiliser. La proportion des femmes, qui a régulièrement augmenté jusqu'ici, s'élèvera sensiblement à l'avenir.



Pierre GILLIAND, professeur honoraire à l'Université de Lausanne, Maraçon VD

La Suisse dénombre quelque 2000 médecins praticiens en 1900, 4000 en 1950. La population résidente croît rapidement en raison de la forte immigration de travailleurs étrangers; aussi la densité de médecins en pratique privée stagne-t-elle. Faute d'analyse démographique, une commission prédit, en 1966, une pénurie durable de médecins jusqu'à la fin du siècle! Cependant le nombre d'étudiants en faculté de médecine double durant la décennie des années 60. Avec un décalage dans le temps dû à la longue formation universitaire, le nombre de médecins assistants va plus que doubler à son tour pendant la décennie 70. Ceux-ci – une fois la période de formation et d'activité hospitalière terminée – s'installent pour la plupart

en cabinet privé. Le nombre de libres praticiens croît alors rapidement: 5500 en 1970, 7500 en 1980, 10400 en 1990, 14000 en l'an 2000. En cette fin de XX^e siècle, la Suisse compte plus de 25000 médecins en activité (assistants, employés, libres praticiens en cabinet).¹

Le nombre d'étudiants en médecine a peu augmenté depuis 1970. En quelque sorte, un «*numerus fixus*» a été instauré. Le nombre de diplômés délivrés, d'environ 240 seulement en 1960, de 500 en 1970, est relativement stable depuis 1980, de l'ordre de 800 en moyenne annuelle. Même si un «*numerus clausus*» devait dorénavant limiter l'accès aux études en faculté de médecine, «*les jeux sont faits*» d'ici 2015/2020. En effet, les étudiants en

Le nombre de médecins n'est pas uniquement un indicateur du niveau du système de santé d'un pays. Il a aussi une influence directe sur les coûts de ce système. Ce n'est pas par hasard que les cantons ayant la plus grande densité de médecins – Bâle-Ville et Genève – sont ceux où les coûts de la santé sont les plus élevés, et de loin. C'est pourquoi la question de l'évolution du nombre de médecins praticiens revêt une importance particulière. Pierre Gilliand, professeur honoraire à l'Université de Lausanne, se penche sur ce problème dans son étude «*Démographie médicale en Suisse. Evolution, situation présente et perspectives*»*. Le présent article donne un aperçu des principaux résultats de cette étude.

* Publié dans les Cahiers de Sociologie et de Démographie Médicales, N°2, avril-juin 2001, Paris (CSDM, rue de Grenelle 168A, 75007 Paris; e-mail CSDM.FIC@wanadoo.fr).

formation qui ont réussi leurs premiers examens propédeutiques sont presque tous de futurs praticiens.

Perspectives jusqu'en 2025

Actuellement, la structure d'âges des médecins en activité est relativement jeune. Aussi, ces quinze prochaines années, les médecins qui s'installent vont être plus nombreux que ceux qui cessent leur activité. Toutefois le corps médical vieillira graduellement; si le nombre de diplômés reste semblable dorénavant, si les demandes d'installation en Suisse de médecins provenant des pays de l'Union européenne sont rares (deux tendances probables), alors «*entrées*» et «*sorties*» d'activité s'équilibreront vers 2025, année où le nombre de libres praticiens atteindra environ 18 500.

L'augmentation du nombre de médecins libres praticiens est donc certaine d'ici 2015/2020. Elle se poursuivra vraisemblablement au-delà, à un rythme faible toutefois. Cependant cet accroissement s'accompagne de «*modulateurs*»:

- des médecins âgés enregistrés comme actifs pratiquent occasionnellement; or le corps médical vieillit.
- Les praticiennes, dont le nombre va nettement augmenter, exercent, pour une part d'entre elles, leur activité à temps partiel.
- L'élévation de l'espérance de vie allonge la durée d'exposition à la maladie, aux âges où la morbidité est ample. Le vieillissement de la population va se prononcer inéluctablement; la proportion des résidents âgés va croître en conséquence: 15% des habitants ont plus de 65 ans maintenant, près de 25% vers 2030.
- L'aspiration au maintien d'un bon état de santé, les exigences accrues des nouvelles générations parvenant en âge de retraite, induisent des comportements de consommation médicale qui intensifient le recours aux médecins.

La population résidant en Suisse a la chance de disposer d'un système de santé de haut niveau. Les besoins croissants de soins vont augmenter les dépenses du domaine de la santé à l'avenir. La santé n'a certes pas de

¹ Plus de 25000, car le nombre de médecins assistants enregistrés auprès de la Fédération des médecins suisses est inférieur à la réalité (notamment étrangers en stage).

prix; mais elle a un coût élevé qui pèse dans le budget des ménages et des pouvoirs publics.

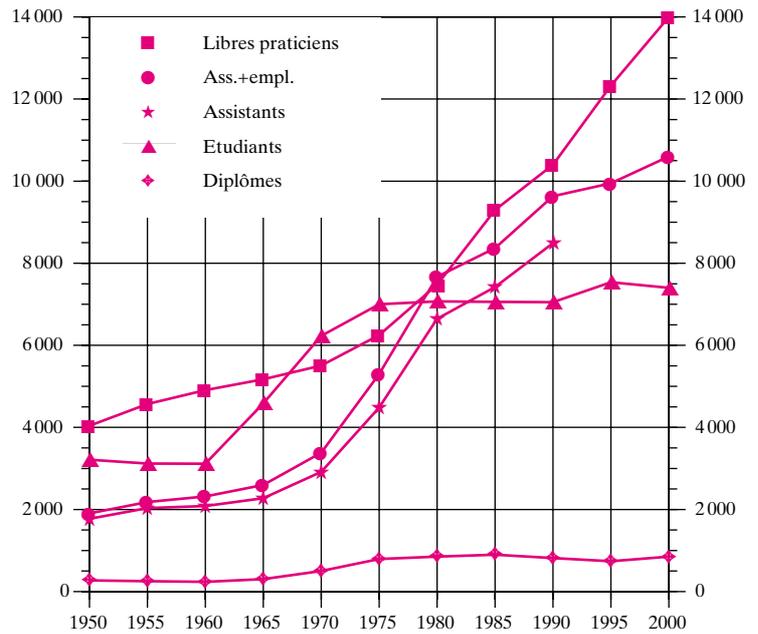
Disparités cantonales

La densité de médecins praticiens diffère fortement entre les cantons. Proche de 200 pour 100 000 habitants en ce début du XXI^e siècle (un praticien pour 500 habitants), elle est encore voisine de 100 dans les cantons de Suisse centrale (un pour 1000), d'environ 300 à Genève (un pour 330), dépassant même les 350 à Bâle-Ville.

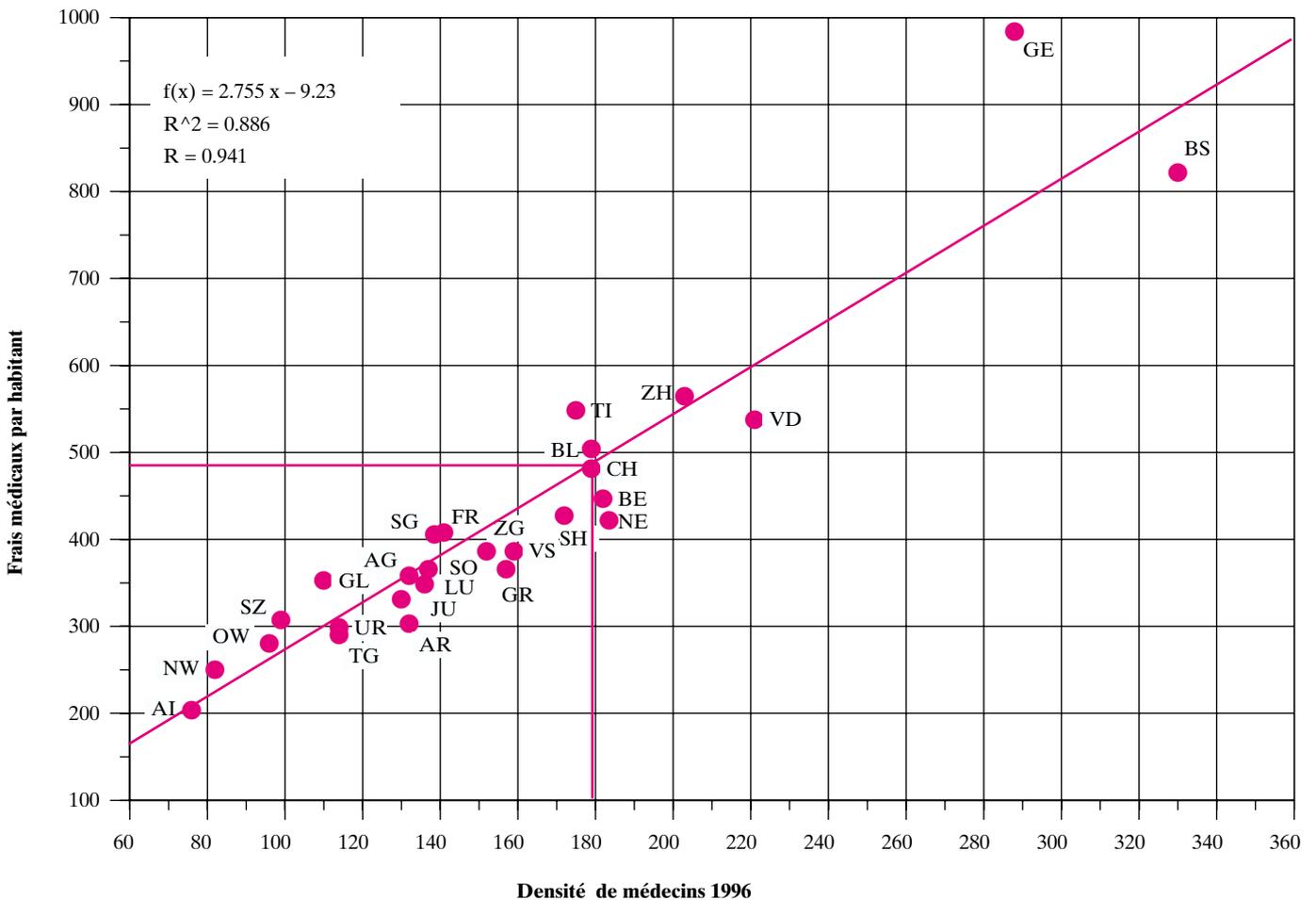
La «consommation médicale» est étroitement liée à la densité de médecins praticiens. Plus cette densité est grande, plus le montant par habitant des honoraires médicaux déboursés par l'assurance-maladie est élevé; la variation est de un à trois en regroupant les cantons en tête et en bas de classement.

Le lien entre densité médicale et dépense par assuré est étroit.

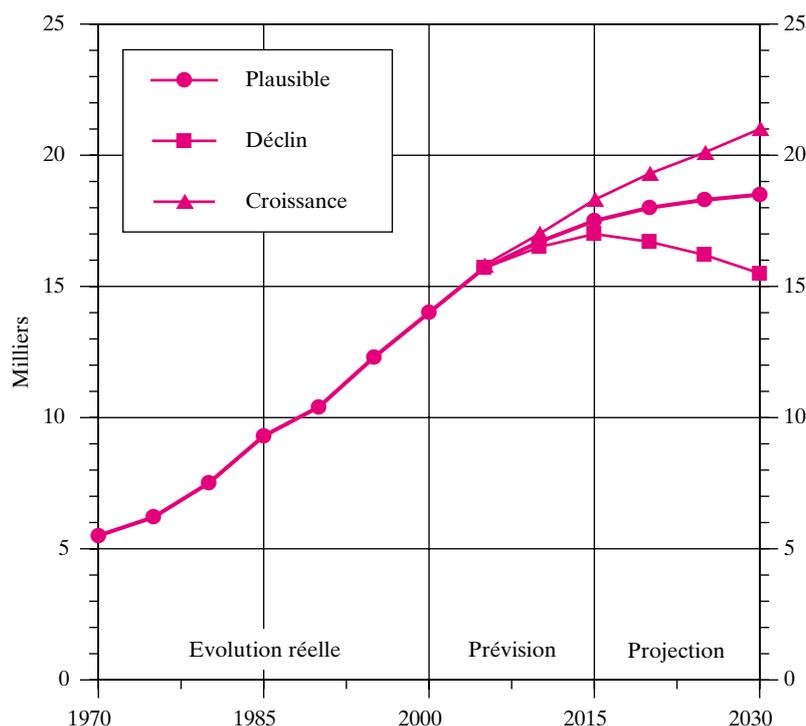
Evolution du nombre de médecins, d'étudiants et de diplômés, 1950 – 2000 1



Densité de médecins par canton, 1996 2



Evolution du nombre de médecins jusqu'en 2030 3



tants et employés dans les hôpitaux restent pratiquement stables à l'avenir; le nombre d'installations en pratique privée de médecins provenant des pays de l'Union européenne est minime. A l'horizon 2030, 18 600 praticiens; densité de 245 pour 100 000 habitants (1 médecin libre praticien pour 410 habitants).

Déclin: L'introduction rapide d'un *numerus clausus* limite l'accès dans toutes les facultés de médecine. Après quelques années, le nombre de diplômes délivrés diminue, suivi d'une baisse du nombre de médecins assistants. Dès 2015, le nombre de praticiens diminue. 15 500 libres praticiens en 2030; densité de 200 (1 pour 500 habitants).

Croissance: Elargissement de l'accès aux études médicales, des médecins en provenance des pays de l'Union européenne s'installent en Suisse. 21 000 libres praticiens en 2030; densité de 270 (1 pour 370 habitants).

Les scénarios «déclin» et «croissance» sont peu vraisemblables.

Evolution du nombre et de la densité de médecins libres praticiens, Suisse de 1900 à 2000, et perspectives plausibles pour 2015 et 2030 4

Années	Nombre	Augmentation	p. 100 000 habitants	1 p. habitants
1900	2000	—	60	1 p. 1670
1975	6200	4200	100	1 p. 1000
1990	10400	4200	150	1 p. 670
2000	14000	3600	195	1 p. 510
2015	17700	3700	235	1 p. 430
2030	18600	900	245	1 p. 410

L'«offre» entraîne la «demande», certes; mais les disparités que révèle cette corrélation sont le reflet de la situation socioculturelle: degré d'urbanisation, ressources économiques des cantons, importance du secteur des services, présence (ou non) de facultés et d'équipements universitaires, etc.

Féminisation

La proportion des femmes parmi les libres praticiens est encore inférieure à $\frac{1}{10}$ en 1970; elle dépasse $\frac{1}{5}$ dès 1999. Actuellement, 21 % des médecins en pratique privée sont des femmes. La féminisation va se prononcer fortement à l'avenir: en effet, en 1998 et 1999, près de $\frac{1}{3}$ des

titres de spécialistes sont décernés à des femmes; celles-ci obtiennent $\frac{2}{5}$ des doctorats, et la part s'approche de moitié pour l'obtention du diplôme fédéral de médecine. Les facultés de médecine comprennent autant d'étudiantes que d'étudiants; en début d'études, la proportion dépasse les 55%. En conséquence, avec l'écoulement du temps, les femmes installées en libre pratique seront probablement, à terme, aussi nombreuses que les hommes.

Trois scénarios ont été élaborés:

Plausible: Les nombres d'étudiants en faculté de médecine, de diplômes délivrés, ainsi que de médecins assis-

Statistique de l'aide et des soins à domicile (Spitex) 1999

La statistique de l'aide et des soins à domicile dans toute la Suisse concernant l'année comptable 1999 a été publiée en avril 2001. Elle prend en compte plus de 800 organisations Spitex, aussi bien de droit privé à but non lucratif que de droit public. La publication donne un aperçu de la forme juridique, de l'offre de prestations, du personnel, de la clientèle et des finances de ces organisations.

Theres GERBER WEBER, section Statistique de l'OFAS

La statistique Spitex est le fruit d'une étroite collaboration entre la Confédération et les cantons: pour que les organisations Spitex ne doivent pas répondre plusieurs fois aux mêmes questions, l'OFAS et les responsables cantonaux de Spitex ont élaboré un catalogue de données qui est actuellement utilisé dans toute la Suisse.

27 500 personnes prennent en charge quelque 200 000 clients

En 1999, 800 millions de francs ont été dépensés en Suisse pour financer des prestations Spitex, ce qui représente 2 % des coûts de la santé. Plus de 800 organisations ont pris en charge 200 000 clients, dont 143 000 femmes. Une brève comparaison avec la «Statistique de l'assurance-

Plus de 70 % des clients ont atteint l'âge de la retraite.

maladie 1999» montre que, la même année, il y a eu environ 1,1 million d'hospitalisations.

Les organisations Spitex ont employé 27 500 personnes, occupant 9500 postes à plein temps. Plus de 70 % des clients avaient atteint l'âge de la retraite. 56 % des heures ont été consacrées à des prestations d'aide à domicile et 44 % à des prestations de soins. En outre, 2,1 mil-

lions de repas ont été servis à 21 000 personnes. L'essentiel des dépenses, soit 85 % (688 millions de francs), est consacré aux frais de personnel. Les 15 % restants (121 millions de francs) comprennent entre autres les frais de location, de transport et d'administration.

Financement: près de la moitié est assumée par l'AVS et les pouvoirs publics

Environ la moitié des recettes des organisations Spitex provient de la facturation des prestations de soins et d'aide à domicile ainsi que des cotisations des membres, des dons et legs, etc. 28 % des prestations (soit 225 millions de francs) sont à la charge des assureurs-maladie. Les frais d'aide à domicile, de repas et d'autres prestations (soit 18 % ou 143 millions de francs) doivent être pris en charge par les clients eux-mêmes.

L'autre moitié des recettes provient des contributions des pouvoirs publics. Les subventions sont versées par l'AVS, les cantons et les communes. L'AVS subventionne l'aide et les soins à domicile à titre d'aide à la vieillesse en milieu ouvert (art. 101^{bis} LAVS) en versant environ 154 millions de francs. Cette somme représente 19 % du total des recettes des organisations Spitex (fig. 1 + 2).

Réseau d'organisations Spitex couvrant toute la Suisse

Pour les besoins de cette statistique, les organisations interrogées ont été priées de fournir le nom des communes dans lesquelles elles sont actives. L'analyse des données montre que, dans la majorité des cantons, le taux de couverture se situe entre 90 et 100 %. Le canton du Tessin présente pour la première fois dans la statistique Spitex 1999 un réseau complet d'organisations. Cela est dû à la transformation récente d'organisations de droit public – absentes de la statistique des années précédentes – en associations de droit privé.

Bases méthodologiques

La statistique Spitex est un recensement de données administratives portant sur les organisations Spitex de droit privé à but non lucratif (associations, fondations) qui demandent des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS. Elle tient également compte de la majeure partie des organisations communales de

Recettes et dépenses des organisations Spitex

1

	Recettes		Dépenses	
	en mio. de frs	en %	en mio. de frs	en %
Versements des bénéficiaires:	367,3	46 %		
– dont soins ¹	224,6	28 %		
– dont aide à domicile, repas et autres prestations	142,7	18 %		
Cotisations des membres, dons, legs, etc.	40,1	5 %		
Subventions de l'AVS	153,5	19 %		
Contributions des pouvoirs publics:	241,6	30 %		
– dont cantons	122,5	15 %		
– dont communes	113,4	14 %		
– dont autres contributions	5,7	1 %		
Salaires			574,7	71 %
Charges sociales			91,9	11 %
Autres frais de personnel			21,7	3 %
Autres dépenses			121,3	15 %
Total	802,4	100 %	809,5	100 %

1 Il s'agit de prestations à la charge des assureurs-maladie. L'importance des remboursements aux assurés dépend de plusieurs facteurs (montant de la franchise et limitation de la prise en charge des prestations Spitex).

droit public, dont la participation à la statistique n'est cependant pas obligatoire dans tous les cantons. Les différentes organisations Spitex remplissent le questionnaire de quatre pages et le remettent à l'autorité cantonale jusqu'à une date fixée par celle-ci ou l'envoient directement à l'OFAS jusqu'à la fin du mois de juin. Les cantons contrôlent les questionnaires reçus et les font parvenir à l'OFAS.

Mutation structurelle : organisations plus grandes et professionnalisation

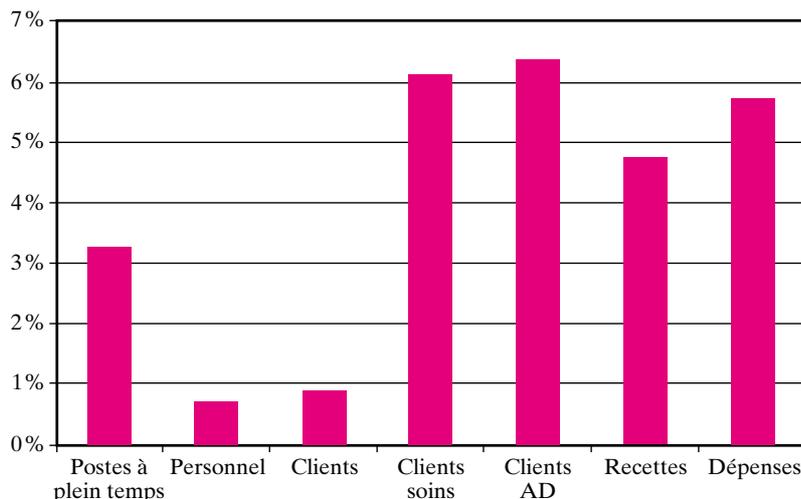
La première statistique Spitex, fondée sur les données de 1997, portait sur 1003 organisations. Celle de 1999 n'en considère plus que 828, soit 17 % de moins qu'en 1997. Cette diminution est due aux fusions entre des services de soins communaux et des services d'aide et de soins à domicile ainsi qu'aux regroupements de plusieurs petites organisations en unités plus importantes.

De 1997 à 1998, les heures facturées ont diminué de 5,4%.² De 1998 à 1999, le total des heures a augmenté de 1,4%. L'accroissement des prestations de soins a été de 4,1% durant cette période, alors que les prestations d'aide à domicile et de prise en charge sociale ont légèrement diminué (de 0,7%).

Il apparaît que, durant les trois années en question, les organisations Spitex ont offert non seulement les

Taux de croissance annuels moyens de 1997 à 1999

3



prestations de base, mais aussi un nombre croissant d'autres prestations, telles que les transports, la location de mobilier pour malades et la

Evolution des coûts

En 1997 et 1998, les recettes étaient légèrement supérieures aux dépenses, tandis qu'en 1999, on constate un faible déficit de 7,1 millions de francs équivalant à tout juste 1% des dépenses. De 1997 à 1999, les recettes se sont accrues de 9,6% et les dépenses de 11,7%.

S'agissant des taux de croissance annuels moyens de 1997 à 1999 (fig. 3), celui des recettes s'élève à 4,7%, celui des dépenses à 5,7%. Il est frappant de constater que le taux de croissance annuel moyen concernant les dépenses de l'assurance obligatoire des soins est de 4,4%, alors que celui des dépenses de l'ensemble du domaine Spitex se situe à 5,7%. Durant la période de 1997 à 1999, la hausse des dépenses dans le domaine Spitex est donc plus marquée que dans l'assurance obligatoire des soins. Ces chiffres ne permettent cependant pas de savoir si la croissance est due à l'augmentation des prix ou des quantités, à un transfert des coûts hospitaliers vers les coûts du Spitex ou à l'effet conjugué

Durant la période de 1997 à 1999, la hausse des dépenses dans le domaine Spitex est plus marquée que dans l'assurance obligatoire des soins.

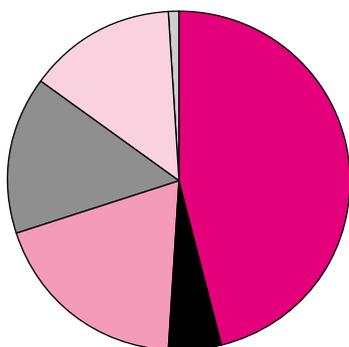
puériculture. Si le nombre d'organisations a diminué de 1997 à 1999, celui des personnes employées a augmenté (de 1,4%), tout comme celui des postes à plein temps (de 6,6%). Dans l'ensemble, le taux d'occupation moyen s'est ainsi accru en dépit du nombre plus élevé de personnes employées. On constate par ailleurs une légère tendance à la professionnalisation : en 1997, 48,3% des postes à plein temps étaient occupés par des personnes ayant terminé leur formation par un diplôme en soins.³ Ce taux a passé à 50,4% en 1999.

Le nombre de clients n'a augmenté que de 2% à peine de 1997 à 1999. L'augmentation est cependant supérieure à 10% en ce qui concerne les prestations de soins et les prestations d'aide à domicile. La clientèle n'a donc que peu augmenté, mais elle a recouru nettement plus souvent en 1999 que deux ans auparavant aussi bien aux prestations selon l'ordonnance sur les prestations de l'assurance des soins (OPAS) qu'à l'aide à domicile (AD).

Recettes : prestations et subventions

2

(1999: 802,4 millions de francs)



- 46 % Versements des bénéficiaires
- 5 % Autres recettes
- 19 % Art. 101^{bis} LAVS
- 15 % Cantons
- 14 % Communes
- 1 % Autres contributions des pouvoirs publics

2 Le recul s'explique par le fait que les organisations Spitex indiquaient parfois en 1997 aussi des heures **non facturées** (travail bénévole) dans la statistique.

3 Le diplôme en soins implique une formation de deux ans au moins, à l'exception de celle d'aide-soignante qui ne dure qu'un an.

4 C'est également mis en évidence par Badelt dans son article «Die Bedeutung der Freiwilligenarbeit für unser Gesellschaftssystem» (SozialAktuell, n° 19 de novembre 2000, p. 3 [uniquement en allemand]): l'importance du travail bénévole pour notre système de société) où il donne d'autres exemples qui montrent comment un travail bénévole est remplacé par un travail rémunéré (hôpital, Spitex, sport).

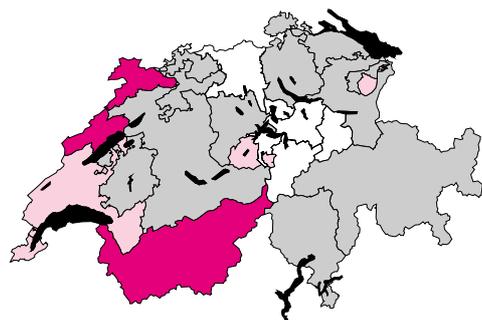
Spitex: indicateurs montrant l'évolution au cours des trois dernières années 4

Etant donné les modifications de structure intervenues dans le domaine Spitex, les résultats de la statistique 1999 sont difficilement comparables avec ceux des années précédentes. Afin de donner un aperçu de l'évolution de 1997 à 1999, l'OFAS a néanmoins calculé les chiffres ci-après. Ces valeurs moyennes reflètent les modifications indépendamment du nombre de fusions entre les organisations Spitex.

Coûts	1997	1998	1999
Coûts globaux/poste à plein temps	81 302	82 605	85 184
Frais de personnel/poste à plein temps	70 079	70 223	72 472
Coûts globaux/client	3 686	3 874	4 043
Frais de personnel/client	3 177	3 294	3 440
Coûts globaux/heure facturée	65	72	76
Frais de personnel/heure facturée	56	61	64
Recettes	1997	1998	1999
Recettes des soins/client	1 636	1 702	1 776
Recettes de l'aide à domicile/client	1 088	1 032	975
Recettes des soins/heure	38	46	48
Recettes de l'aide à domicile/heure	18	18	19
Nombre d'heures	1997	1998	1999
Nombre d'heures de soins/client	43	37	37
Nombre d'heures d'aide à domicile/client	61	57	51

En 1993, l'OFAS a publié pour la première fois le document «Förderung der offenen Altershilfe Spitex, Statistik der Beiträge nach AHVG, Art. 101bis» [en allemand seulement] : promotion de l'aide à la vieillesse en milieu ouvert, statistique des subventions selon l'art. 101^{bis} LAVS). Cette statistique fondée sur des données de 1992 ne comprenait que des organisations de droit privé bénéficiant desdites subventions. Depuis 1997, la «Statistique de l'aide et des soins à domicile (Spitex)» paraît chaque année. Elle comprend aussi bien des organisations de droit privé à but non lucratif que des organisations de droit public. Sa troisième édition, la «Statistique du Spitex 1999», date du mois d'avril 2001 et peut être commandée auprès de la **Section Statistique de l'OFAS, 3003 Berne.**

Nombre de clients par 10 000 habitants 5



Nombre de clients par 10 000 habitants

- de 162 à 199
- de 200 à 299
- de 300 à 399
- de 400 à 635

La moyenne suisse se monte à 280 clients par 10 000 habitants. Le canton de Nidwald compte le moins de clients, soit 162, le canton du Valais le plus, soit 635. Ce canton intègre cependant presque toute la puériculture aux organisations Spitex, raison pour laquelle la part des enfants jusqu'à 4 ans au total des clients, soit 18 %, est bien supérieure à la moyenne.

des deux phénomènes. Il pourrait donc s'agir à la fois d'une augmentation du volume des prestations, d'une hausse des prix dans le domaine Spitex, d'une diminution de la durée des séjours à l'hôpital et d'un recours croissant aux prestations Spitex.

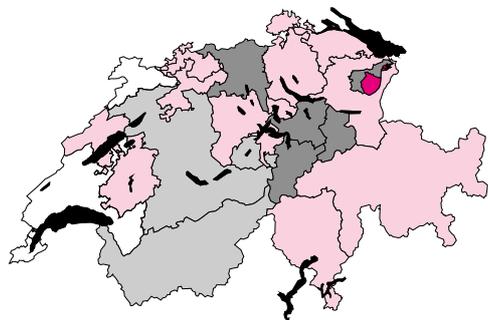
Le travail bénévole n'apparaît pas dans la statistique de l'aide et des soins à domicile

La statistique Spitex indique des valeurs de référence telles que le nombre de postes et de clients ainsi que les dépenses et les recettes. Elle recense ainsi «seulement» des activités à caractère économique qui entrent dans le produit national. Cette publication ne peut donc pas tenir compte du grand engagement de toutes les personnes actives dans le domaine du Spitex ni le grand travail bénévole fourni par certains collaborateurs et les membres des comités. De même, la collaboration et l'aide non rémunérées de proches (en général des femmes mais aussi d'amis et de voisins) aux soins et à l'assistance n'apparaissent pas dans la statistique.

En effet, les résultats de la statistique Spitex ne reflètent pas directement cette évolution de la société : l'aide à laquelle on recourait autrefois tout naturellement, fournie en général par les partenaires, les filles ou les belles-filles, ne sera bientôt plus disponible dans la même mesure.⁴ Si la tendance actuelle se confirme, l'aide et les soins à domicile joueront un rôle encore plus important dans notre système de santé.

(Traduit de l'allemand)

Nombre d'habitants de plus de 65 ans par poste à 100 % 6



Nombre d'habitants de plus de 65 ans par poste à 100 %

- de 45 à 99
- de 100 à 129
- de 130 à 159
- de 160 à 199
- de 200 à 450

Environ 70 % des clients ayant plus de 65 ans, nous comparons le nombre de postes à plein temps dans le domaine Spitex avec ce groupe de la population. Cette part varie bien sûr selon les cantons. Elle est toutefois un bon indicateur pour la comparaison de l'offre de prestations Spitex. La moyenne suisse est de 114 personnes de plus de 65 ans par poste à 100 %. La plus grande offre est celle du canton de Genève, soit 45 personnes ayant atteint l'âge de la retraite par poste à 100 %, la plus petite celle du canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures, soit 450 personnes de plus de 65 ans par poste à 100 %.

Le marché du travail complémentaire : un concept d'intégration sociale et professionnelle efficace ?

La situation actuelle du chômage n'a rien avoir avec celle que nous avons connue dans les années 70 et 80 où la majorité des chômeurs retrouvait du travail. Aujourd'hui, tout le monde ne profite pas de l'essor économique et certaines personnes se trouvent exclues du marché du travail. La société d'aujourd'hui est une «société à deux vitesses» où deux tiers de la population peut vivre décemment de son revenu, tandis qu'un tiers se retrouve durablement mis en marge de la société. Cette tendance fait qu'il est urgent de pratiquer une (ré)intégration active des personnes sans emploi. Pour éviter leur exclusion, une aide purement passive se limitant à octroyer un revenu de remplacement ne suffit plus : leur intégration sociale et professionnelle doit donc être prise au sérieux et constituer un objectif de politique sociale – indépendamment de la nécessité de leur garantir un minimum vital.



Andrea GRAWEHR, service Politique sociale, et Carlo KNÖPFEL, responsable du service Etudes et évaluation, Caritas Suisse

Dans les années 90 en Suisse, des mesures d'intégration sociale et professionnelle d'une grande diversité ont été créées sur le marché complémentaire du travail pour les personnes sans emploi : d'une part, l'assurance-chômage a aménagé des mesures portant sur le marché du travail et de l'autre, l'aide sociale est devenue active afin de (ré)intégrer les chômeurs arrivés en fin de droits.

Caritas Suisse consacre une étude aux personnes sans emploi qui bénéficient de l'aide sociale. A titre d'exemple, elle présente divers projets visant l'intégration sociale et professionnelle et en analyse l'efficacité. Les constatations faites sur

ces diverses mesures sont ensuite résumées.

Une offre coordonnée et ouverte en matière de formation de base, de formation continue et de perfectionnement

L'offre dans ce domaine est vaste. Il vaudrait mieux la coordonner et permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale d'y accéder que de l'élargir. Pour les personnes en fin de droits, l'offre en matière de formation est en effet souvent négligée. Les services sociaux refusent fréquemment une formation de base ou continue, surtout aux personnes âgées. De

plus, ils ne disposent pas du personnel qui leur permettrait de cerner et de stimuler les intérêts et les capacités de leur clientèle, et de pratiquer un accompagnement intensif. Une formation de base ou continue n'a de sens que si elle répond aussi exactement que possible à la situation et aux objectifs de la personne à laquelle elle s'adresse.

Placement progressif sur le marché du travail

Les mesures actuelles se concentrent sur une (ré)intégration rapide. Bien que la conjoncture soit favorable, il n'est pas possible de placer tous les chômeurs de longue durée sur le marché normal du travail : il est nécessaire d'effectuer un tri selon des critères précis et de ne retenir que les personnes qui ont une véritable chance de conserver longtemps leur emploi. Il est important par ailleurs que les conditions de travail soient flexibles. Des engagements à l'essai et des stages contribuent à faciliter le passage au marché normal du travail et incitent les employeurs à surmonter leurs appréhensions. Par ailleurs, il ne faut pas négliger toute la gamme des autres mesures d'intégration, dans le domaine de la formation ou du coaching par exemple. Elles permettent en effet d'aider les intéressés à venir à bout de leurs problèmes personnels et financiers. A moyen terme, ces mesures contribuent elles aussi au succès de l'intégration.

Les salaires combinés ne suffisent pas

Le modèle des salaires combinés a pour but de trouver de nouveaux emplois dans le domaine des bas salaires pour les personnes peu qualifiées – il n'existe pas d'enquêtes de grande ampleur susceptibles de prouver l'efficacité de ces mesures sur les demandes d'emplois. Par contre, il est certain que la demande dans le domaine des travailleurs peu

Andrea Grawehr, Carlo Knöpfel: Ergänztender Arbeitsmarkt. Ein erfolgreiches Konzept zur sozialen und beruflichen Integration? Editions Caritas, Lucerne 2001, 140 pages, 19.80 francs (seulement en allemand). L'article ci-contre donne un bref aperçu de cette étude.

qualifiés est en recul dans de nombreux pays européens en raison des progrès techniques et de la concurrence des pays qui pratiquent de bas salaires. On peut alors se demander s'il est judicieux d'encourager artificiellement le secteur des bas salaires par des salaires combinés.

Comme il n'est pas possible de transformer à bref délai toutes les personnes sans qualifications en spécialistes qualifiés, le salaire combiné est une solution envisageable pour combattre le chômage structurel. A long terme cependant, ce modèle ne peut pas remplacer un système de formation offrant une gamme bien conçue de programmes de formation de base, de formation continue et de perfectionnement permettant d'éviter les «dead end jobs» sans avenir ni possibilités de changer de domaine.

Intensifier l'assessment et le coaching

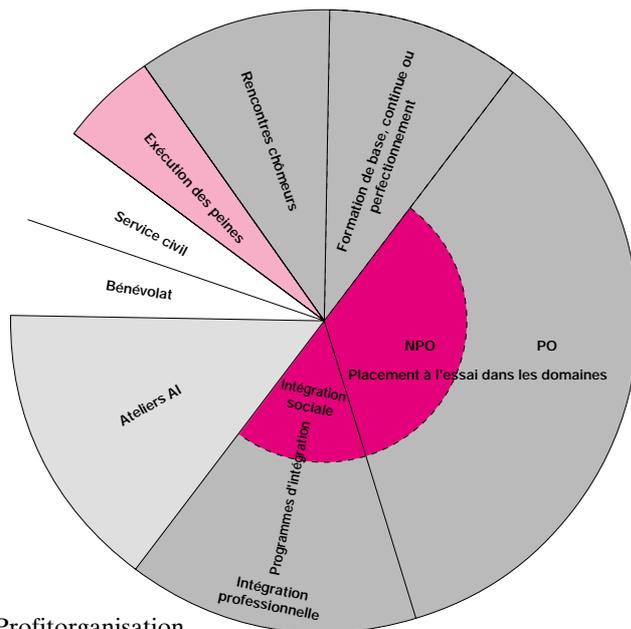
L'assessment et le coaching ne sont pas à proprement parler des mesures d'intégration, mais constituent un préalable important pour qu'une mesure soit durablement fructueuse. Par «assessment», il faut entendre une recherche minutieuse des capacités et des intérêts : du point de vue de la motivation des intéressés et du succès de leur réintégration, il est essentiel de procéder à un assessment précoce ; on ne peut déterminer les mesures appropriées que si l'on sait quelles sont les aptitudes et les intérêts de la personne ; il devrait être effectué par un service indépendant. Il est fréquent que les organisations qui offrent simultanément des mesures d'intégration le réalisent elles-

mêmes, de sorte que la mesure la plus adéquate est de participer au programme qu'elles ont mis sur pied. Son but n'est pas d'avoir des effectifs pour ses propres projets, mais de trouver objectivement la solution correspondant le plus exactement possible à la personnalité de la clientèle : il devrait donc être axé sur les personnes et les ressources et non sur la gamme de prestations.

Un «coaching» contribue à l'efficacité durable de la mesure. Ceci vaut pour tous les programmes d'intégration. Dans le cadre du suivi, divers points devraient encore être améliorés afin d'éviter que tout ce qui a été péniblement construit ne se trouve réduit à néant en peu de temps. Il est nécessaire de veiller à assurer une continuité aussi forte que possible du coaching. Achever une mesure et revenir dans la vie professionnelle constituent une rupture dans la vie des participants et peut engendrer de nombreuses incertitudes. Retrouver un emploi ne signifie pas, loin s'en faut, que tous les autres problèmes sont résolus : dettes, difficultés familiales et sociales, soins lacunaires des enfants et autres subsistent.

Marché du travail complémentaire : que faut-il entendre ?

1



PO Profitorganisation
NPO Non-Profitorganisation

L'illustration montre ce qu'il faut entendre par marché du travail complémentaire : l'ensemble des mesures d'intégration conçues pour les personnes sans emploi, indépendamment de leur statut (assurance-chômage, aide sociale, AI ou réfugié reconnu). Outre les offres pour personnes sans emploi – thème de cette enquête –, les emplois offerts par l'AI, les engagements de bénévoles ainsi que les postes dans le service civil et l'exécution de peines font également partie du marché du travail complémentaire.

La taille différente des segments indique les domaines faisant l'objet des principales mesures à l'heure actuelle. Celles-ci visent en premier lieu à l'intégration professionnelle. Il existe de nombreux projets en vue du placement sur le marché normal du travail : modèle de salaire combiné, placements à l'essai sur le marché normal du travail ou programmes d'intégration dont l'objectif principal est d'ordre professionnel. Les mesures comprenant un objectif d'intégration sociale sont rares. De même, on n'accorde pas assez d'attention aux offres en matière de formation de base, de formation continue et de perfectionnement pour les personnes peu scolarisées ou âgées.

Politique sociale : recommandations se rapportant à l'intégration de chômeurs ...

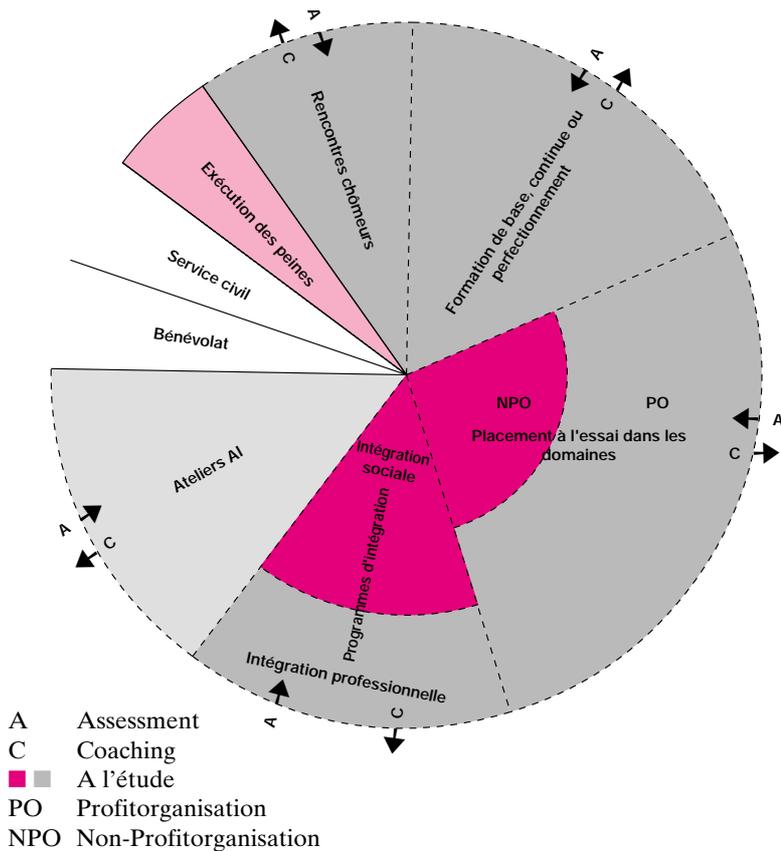
Outre des suggestions portant sur les projets, les auteurs déduisent aussi trois recommandations relevant de la politique sociale.

... comprendre plus largement l'intégration

La gamme des mesures destinées aux personnes pour lesquelles une intégration professionnelle n'est pas envisageable (pour l'instant) est insuffisante. Il serait souhaitable en premier lieu de se fixer pour objectif l'intégration sociale, au sens d'une structure de jour et d'un encouragement à l'autonomie. L'intégration professionnelle présuppose dans la plupart des cas une intégration sociale. Quand celle-ci manque, il est fort probable que le retour dans le monde du travail sera lui aussi un échec.

... créer des emplois durables sur le marché du travail complémentaire

Si nous ne voulons plus nous contenter de réintégrer à tout prix les clientes et les clients sur le marché



Cette illustration montre la direction dans laquelle les offres du marché du travail complémentaire devraient évoluer : les mesures ayant pour premier objectif l'intégration sociale sont nettement au premier plan. Par ailleurs, l'offre en matière de formation de base, de formation continue et de perfectionnement est mieux coordonnée et ouverte aux personnes peu scolarisées. Chaque mesure d'intégration devrait être précédée par un assessment. Il est important qu'un coaching – compris comme un suivi – soit effectué pendant et après la mesure. Les mesures devraient contribuer à l'intégration non seulement professionnelle mais aussi sociale, et être appliquées seules ou en combinaison. La perméabilité entre marché ordinaire et marché complémentaire du travail est assurée ; ce qui signifie que les intéressés ne sont pas simplement « parqués » sur le marché complémentaire, mais qu'ils acquièrent, grâce aux mesures, de véritables chances de se qualifier et donc de (ré)accéder au marché normal du travail. Les mesures sont axées sur les groupes cibles ainsi que sur les ressources. Elles sont de durée limitée ou non, selon les groupes cibles.

ordinaire du travail et donc, dans de nombreux cas, de les pousser dans le segment de l'emploi précaire, il nous faut de nouvelles mesures. Les projets qui peuvent être envisagés ici devront être implantés durablement sur le marché du travail complémentaire. Cette exigence découle logiquement du fait qu'une occupation subventionnée n'est guère plus coûteuse que l'aide sociale, mais qu'elle peut, par contre, stopper les tendances à la déqualification et à la déstabilisation chez les intéressés – ce qui la rend, à long terme, moins onéreuse pour la société.

... renforcer la collaboration interinstitutionnelle

L'effet de « porte à tambour » – qui fait passer le chômeur de l'assurance-chômage à l'aide sociale, pour le renvoyer ensuite à l'assurance-chômage ou à l'assurance-invalidité – montre clairement que pour être véritablement efficace, l'intégration des personnes sans emploi nécessite une collaboration intensive entre les institutions. Il serait judicieux de permettre aussi aux bénéficiaires de l'aide sociale d'accéder au placement ainsi qu'à toutes les offres des ORP.

La diversité des projets présentés montre qu'il n'existe pas de *solution unique* d'intégration sociale et professionnelle des bénéficiaires de l'aide sociale sans emploi. De plus, l'analyse de l'efficacité prouve que toutes les mesures ne conviennent pas pour ce groupe cible. Il est donc primordial de rechercher pour chacune de ces personnes celle qui lui sera la plus utile en vue de sa réintégration sociale et professionnelle. Les intéressés doivent être (ré)insérés non pas par la voie la plus rapide, mais par celle qui est la meilleure pour eux. ■

Généralités

01.3042. Interpellation Tillmanns,
7.3.2001: Cotisations AVS

Le conseiller national Tillmanns (PS, VD) a déposé l'interpellation suivante :

«On constate de plus en plus que les cadres supérieurs de nos entreprises ont des salaires mensuels fixés à 7000 francs et touchent des primes de fonction parfois largement supérieures à leur revenu mensuel. Ces indemnités de fonction ne sont rien d'autre qu'un salaire, étant donné que ces cadres se font rembourser leurs faux frais, ont souvent une voiture à disposition ou reçoivent des indemnités au kilomètre pour l'utilisation professionnelle de leur voiture privée.

En fixant le salaire de base à 7000 francs, l'AVS versera le maximum de la rente à l'âge de la retraite. La tentation est donc grande de ne pas payer de cotisations AVS sur les primes qui dépassent le salaire de 7000 francs quand bien même celles-ci doivent être déclarées.

Je me permets donc de poser les questions suivantes :

- Cette façon de séparer salaire et primes ne vise-t-elle pas à rendre les contrôles plus difficiles et à éviter de payer les cotisations AVS sur la totalité du revenu ?
- Comment s'effectue le contrôle du paiement des cotisations sur les salaires déguisés en primes ?
- Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas que des montants importants échappent par ce subterfuge à la caisse AVS ?» (14 cosignataires)

La réponse du Conseil fédéral du 23 mai 2001 est libellée ainsi :

«Il semble que les grandes entreprises aient tendance à rémunérer les cadres supérieurs au moyen de bonus, de gratifications, de primes de fonction et autres, qui viennent s'ajouter au salaire de base.

1. Rien ne permet d'affirmer que ce procédé a pour but d'éviter l'obligation de cotiser ou qu'il permette d'économiser des cotisations. Bien plutôt, il ressort de la statistique des revenus AVS que le nombre d'assurés dont le salaire soumis à cotisation est supérieur à 150 000 francs par année a fortement augmenté entre 1995 et 1999. Il n'est en conséquence pas possible d'établir un lien entre l'importance plus grande accordée par certains secteurs écono-

miques à la rémunération variable indexée sur le succès de l'entreprise et le volume des cotisations AVS.

La notion de salaire est suffisamment large dans l'AVS pour que les employeurs ne puissent pas se soustraire à l'obligation de cotiser en changeant simplement la désignation de certains éléments de la rémunération. Font partie du salaire AVS toutes les sommes touchées par le salarié, si leur versement est économiquement lié au contrat de travail et s'il ne s'agit pas d'un dédommagement pour frais encourus. Peu importe les termes employés pour désigner les différents éléments du salaire. Ainsi les bonus, les gratifications ainsi que les actions et autres options remises aux salariés, accordés en sus du salaire de base représentent le revenu d'une activité salariée, sont donc soumis à la cotisation AVS.

Les frais sont déductibles du salaire. Pour cela, ils doivent non seulement résulter pour le salarié de l'exécution de son travail, mais encore être prouvés ou au moins rendus vraisemblables. La doctrine et la jurisprudence considèrent que les frais somptuaires qu'un assuré croit devoir assumer eu égard à sa fonction ou de sa situation sociale constituent un emploi normal du revenu et qu'ils ne sont pas déductibles du salaire. Par contre, les frais dits de réclame, engagés pour gagner ou conserver une clientèle, ne sont pas soumis à cotisation, à l'exclusion de toute autre libéralité privée qui découle davantage de la position sociale et des relations personnelles. L'employeur ne peut pas déduire toutes les dépenses encourues par un cadre. Il est tenu de prouver ou de rendre vraisemblable qu'elles étaient indispensables pour acquérir le revenu et correspondaient à la réalité.

2. Les employeurs affiliés aux caisses de compensation sont contrôlés tous les quatre ans à l'effet d'établir s'ils se conforment aux dispositions légales. Le contrôle s'effectue soit sur place pour les entreprises qui déclarent des salaires supérieurs à 200 000 francs, soit il se limite à la vérification des pièces justificatives déterminantes dans les locaux de la caisse de compensation ou du bureau de révision. Les caisses de compensation et les bureaux de révision qu'elles peuvent mandater ont pour instruction de vérifier que toutes les rémunéra-

tions qui font partie du salaire déterminant ont été déclarées à la caisse de compensation. Le contrôle s'étend à la comptabilité des salaires, à la comptabilité financière, aux comptes annuels ainsi qu'aux effectifs et aux rapports de travail. Le cas échéant, des compléments d'information sont demandés au contrôle de l'habitant et aux autorités fiscales. Grâce à ces documents, les réviseurs récupèrent chaque année d'importantes sommes pour l'AVS (85 millions de francs en 1999 par exemple).

3. Le Conseil fédéral est d'avis que le système actuel permet de limiter à un minimum la perte d'argent découlant pour l'AVS du versement de primes de fonction aux cadres supérieurs.»

01.3134. Postulat Widmer, 22.3.2001 :
Revenu hypothétique des personnes
invalides lors de la fixation du degré
d'invalidité

Le conseiller national Widmer (PS, LU) a déposé le postulat suivant :

«1. Lors de la fixation du degré d'invalidité (détermination du degré d'invalidité et de la rente calculée sur cette base ; cf. art. 28 LAI), on compare en règle générale un revenu hypothétique de personne valide à un revenu hypothétique d'invalides. Alors que pour déterminer le revenu hypothétique d'une personne valide on se réfère au revenu que l'intéressé touchait avant son invalidité, pour déterminer le revenu d'une personne invalide on se base sur les données statistiques de l'Office fédéral de la statistique (données ESS) ou sur les données de la CNA (documentation interne de la CNA sur les emplois).

Ces chiffres sont très supérieurs à la moyenne et correspondent aux traitements versés à des collaborateurs valides. Les données précitées de la CNA ne sont en outre pas accessibles au public et ne peuvent donc être vérifiées. Ne serait-ce que pour cette raison, leur emploi est sujet à caution (cf. la critique dans «Plädoyer» no 3/00). Il ressort des données ESS que le salaire minimal touché par un homme en 1999 pour un travail répétitif simple (4^e catégorie) était de 4483 francs (1998 = 4268 : 40×41,9×renchérissement 1999 de 0,3). Un salaire de cet ordre de grandeur est considéré comme réaliste pour toutes les personnes invalides qui ne peuvent exécuter que

des travaux légers. Il est vrai que le TFA permet une réduction de 25 % de ce montant, pour indemniser les souffrances endurées, soit actuellement de 1121 francs au maximum (voir ATF 126 V 75). Comme l'administration ou les tribunaux peuvent fixer ce montant selon leur libre appréciation, la grande marge de manœuvre dont ils disposent provoque une insécurité juridique et des inégalités de traitement. Mais même si on procède à la déduction maximale, on obtient un salaire mensuel de 3362 francs (4483.– moins 1121.–).

2. En Suisse centrale, 13,5 % des salariés touchaient en 1999 un traitement mensuel net inférieur à 3000 francs. Selon l'USS et un office cantonal du travail, de tels salaires ont été constatés dans les professions les plus diverses (par ex. fr. 1400.– dans la coiffure, fr. 2310.– dans l'industrie textile, fr. 2615.– même pour des employés de l'Etat; «Positionspapier 2000», Luzerner Gewerkschaftsbund [LGB], p. 15 ss, avec d'autres exemples). De tels traitements servent à rétribuer non des personnes invalides, mais des personnes valides. Du fait que l'on se réfère aux données statistiques susmentionnées d'où résultent des chiffres bien supérieurs, le degré d'invalidité établi est souvent très inférieur à la réalité. Il arrive même que l'on veuille faire croire à une personne invalide qu'elle peut gagner davantage qu'avant son invalidité. Cette absurdité a pour effet que certaines personnes ne touchent pas de rentes ou en tout cas pas celle à laquelle elles auraient effectivement droit.

3. Par conséquent, le Conseil fédéral est invité à réexaminer la situation et à faire rapport sur les points suivants:

a. Dans quelle mesure serait-il possible de fixer des valeurs indicatives pour le revenu hypothétique des personnes invalides en se fondant sur leurs revenus effectifs?

b. Comment, si on continue à utiliser les données ESS, pourrait-on garantir, au moyen de directives claires, que les déductions faites correspondent aux revenus qui peuvent être effectivement obtenus et que les personnes invalides soient traitées d'une façon conforme aux principes de l'égalité?

c. Dans quelle mesure conviendrait-il, s'il s'avère que les données de la CNA sont fiables et peuvent donc être encore utilisées, d'assurer la

transparence requise et la coordination avec les données ESS? » (2 cosignataires)

00.3314. Interpellation Reimann, 21. 6. 2001: Institutions de prévoyance. Position dominante sur le marché des actions

Le conseiller national Reinmann (UDC, AG) a déposé l'interpellation suivante:

«Les institutions de prévoyance, notamment celles qui gèrent le 2^e pilier, occupent une place de plus en plus importante sur le marché des actions grâce à leurs ressources financières alimentées par les cotisations des assurés et par leurs investissements en actions. Elles exercent en effet, par le biais des voix dont elles disposent, une influence croissante sur les décisions prises lors des assemblées générales des entreprises. Or on constate lors de ces assemblées que la stratégie industrielle a tendance à être supplantée par une vision à court terme axée sur le profit immédiat. Un exemple inquiétant nous a été récemment donné par le groupe Feldschlösschen-Hürlimann dont le démantèlement et la mise en vente partielle n'ont pu être obtenus que grâce au vote décisif de certaines caisses de retraite détenant un grand nombre de voix.

Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Le Conseil fédéral est-il également préoccupé par l'importance croissante acquise par les caisses de retraite sur le marché des actions grâce aux prélèvements obligatoires qu'elles encaissent, sachant que le législateur n'avait pas voulu une telle évolution et que ce phénomène pourrait prendre des dimensions indésirables dans notre économie?

2. Est-il admissible, à son avis, que les gérants des caisses ou des gestionnaires externes à qui on a confié la gestion des fonds de prévoyance puissent faire usage comme bon leur semble des voix attribuées? Ne devrait-on pas limiter la représentation des voix des institutions de prévoyance aux assemblées générales ou du moins, lors de votes importants, obliger les représentants de l'institution à voter selon les instructions des organes paritaires?

3. Qu'en est-il des institutions de prévoyance de la Confédération? Les gestionnaires s'occupant du fonds de compensation de l'AVS et de la caisse fédérale de pensions

sont-ils libres de voter comme bon leur semble lors des assemblées générales des sociétés dont ils ont acquis des titres de participation?

4. Le Conseil fédéral pense-t-il qu'il y a lieu de légiférer en la matière? Il est à craindre en effet que la stratégie à courte vue des gestionnaires de certaines caisses de retraite, axée uniquement sur la performance, qui investissent des fonds ne leur appartenant pas ne nuise un jour aux fondements de la prospérité de notre place économique.» (24 cosignataires)

La réponse du Conseil fédéral du 6 septembre 2000 est libellée ainsi:

«**1.** Concernant le nombre d'institutions de prévoyance, on constate une tendance à la concentration: le nombre total d'institutions de prévoyance s'élevait à 15 179 en 1987, à 12 851 en 1994 et à 10 380 seulement en 1998. La part des 62 institutions de prévoyance les plus importantes à la somme du bilan de toutes les institutions de prévoyance était de 57 % en 1998. La part des 489 institutions de prévoyance les plus importantes se montait à 85 % environ. S'agissant de la fortune, on note une concentration nette sur les grandes institutions de prévoyance.

Les participations des institutions de prévoyance dans des sociétés ayant leur siège social en Suisse (actions et bons de participation, y compris les placements collectifs correspondants) ont passé de 21 milliards en 1992 à un peu plus de 63 milliards en 1998. A première vue, cette hausse paraît très importante en chiffres absolus. Mais en la comparant à l'évolution de la capitalisation boursière du SPI (Swiss Performance Index), on constate que la part des placements en actions des institutions de prévoyance dans la capitalisation boursière du SPI a diminué, en passant de 7,7 % en 1992 à 6,7 % en 1998. Il faut cependant tenir compte du fait que toutes les institutions de prévoyance n'évaluent pas les actions selon leur valeur de marché. Selon une enquête, environ 72 % des institutions de prévoyance qui ont répondu évaluent les actions selon leur valeur de marché. Ces chiffres indiquent que les institutions de prévoyance dans leur ensemble occupent certes une position importante sur le marché des actions, mais on ne saurait qualifier leur pouvoir d'excessif, d'autant plus

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 8 juin 2001)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil Commission	Plénum	2 ^e Conseil Commission	Plénum	Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur / référendum
Initiative populaire «pour garantir l'AVS – taxer l'énergie et non le travail»	13.5.98	FF 1998 3637	CCN 17.8.98, 22.3./10.5.99, 15.1./12.2.01	CN 6.3.01	CCE 7.9.98	CE 7.6.01		
Loi sur les produits thérapeutiques LPT – Elimination des divergences	1.3.99	FF 1999 3151		CN 13.3.00 CN 30.11.00		CE 27.9.00 CE 7.12.00	15.12.00 (FF 2000 5689)	Délai référendaire expiré
Initiative populaire «pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier»	14.6.99	FF 1999 7987	CSSS-CN 26.11.99	CN 13.12.99	CSSS-CE 24./25.1.00 16.1.01	CE 6.6.01		
11 ^e révision AVS	2.2.00	FF 2000 1771	CSSS-CN 6.4., 23.11.00 10./25.1., 22.2., 5.4.01	CN 9.5.01	CSSS-CE 13./14.8.01 10.9.01	CE Hiver 01 (planifié)		
1 ^{re} révision LPP	1.3.00	FF 2000 2495	CSSS-CN 5.4., 3.5.01 Sous-commission 21.3., 3./30.4., 21.5., 25.6., 3.9.01	CN Hiver 01 (planifié)				
Fondation Suisse solidaire (réserve d'or)	17.5.00	FF 2000 3664	CCE 17.8.00, 5.4.01	CE 20.6.01 (planifié)	CCN 29.8.00, 15.2.01			
Réduction des primes pour les personnes vivant dans un Etat de l'UE	31.5.00	FF 2000, 3751	CSSS-CE 4.7.00	CE 20./27.9.00	CSSS-CN 8.9.00	CN 25.9.00	6.10.00	Délai référendaire expiré
Initiative-santé du PS	31.5.00	FF 2000, 3931	CSSS-CN 7.9., 19.10.00	CN 12./13.12.00	CSSS-CE 16.1.01 10.7.01			
2 ^e révision partielle de la LAMal	18.9.00	FF 2001 693	CSSS-CE 16.1., 12.2., 9.4., 1.5., 9.7., 13.8.01 Sous-commission 15.1., 12.2., 10.4., 28.5.01	CE Automne 01 (planifié)	CSSS-CN 23.11.00 11.1.01 Sous-commission 6.4., 4.5., 22.8.01			
Droits égaux pour les personnes handicapées (initiative populaire)	11.12.00	FF 2001 1605	CSSS-CE 9.4., 2.5., 14.8.01	CE Automne 01 (planifié)		CN Hiver 01 (planifié)		
Convention avec la Macédoine	14.2.01	FF 2001 2013	CSSS-CN 4.5.01	CN Eté 01 (planifié)		CE Automne 01 (planifié)		
Continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance professionnelle	21.2.01	FF 2001 1897	CSSS-CE 16.1.01	CE 5.3.01	CSSS-CN 22.2.01	CN 20.3.01	23.3.01 (FF 2001 1075)	Délai référendaire 12.7.01
3 ^e révision de la LACI	28.2.01		CSSS-CE 9.4., 1./2.5.01	CE Eté 01		CN Printemps 02 (planifié)		
4 ^e révision de l'AI	28.2.01		CSSS-CN 4.5., 5.7., 23.8.01	CN Hiver 01 (planifié)		CE Printemps 02 (planifié)		
Initiative sur l'or	28.2.01	FF 2001 1311	CER-CE 5.4.01	CE 20.6.01 (planifié)		CN Automne 01 (planifié)		

CCN = Commission préparatoire du Conseil national / 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 / CPS = Commission de la politique de sécurité.

que chaque institution de prévoyance prend ses propres décisions en matière de placement.

2. Selon le droit suisse (art. 71 LPP), les institutions de prévoyance administrent leur fortune de manière à garantir la sécurité des placements, un rendement raisonnable, une répartition appropriée des risques et la couverture des besoins prévisibles de liquidités. Dans les limites des

prescriptions en vigueur en matière de placement, les différentes institutions de prévoyance décident elles-mêmes du placement de leur fortune en assumant leurs responsabilités. C'est toujours l'organe paritaire qui est compétent et responsable dans ce domaine (art. 49a OPP 2). Cet organe est composé pour moitié de salariés (art. 51 al. 1 LPP). S'il est constitué selon les règles et agit

conformément à la loi, les intérêts des assurés sont sauvegardés. Les institutions de prévoyance fixent les objectifs et les principes à observer en matière d'exécution et de contrôle du placement de la fortune de façon à ce que l'organe paritaire puisse assumer pleinement sa tâche de gestion. L'exercice des droits des actionnaires lors des assemblées générales fait aussi partie des tâches

de gestion. Les gérants de caisses de pensions et les gestionnaires de fonds ne sont donc pas autorisés à exercer les droits d'actionnaires de l'institution de prévoyance sans délégation de l'organe paritaire. Il appartient à ce dernier de déterminer la manière de procéder dans l'intérêt des assurés. Ce principe doit tout particulièrement être respecté lorsqu'il s'agit de prendre des décisions importantes. Toutefois, un grand nombre d'institutions de prévoyance considèrent leurs participations comme des placements purement financiers. Ainsi, selon l'enquête précitée, 56 % des institutions de prévoyance qui ont répondu n'exercent jamais leur droit de vote. Les institutions de prévoyance pourraient être incitées à assumer davantage leur responsabilité en matière de politique sociale et économique dans le domaine du placement de la fortune si elles étaient obligées à définir dans le règlement de placement la manière d'exercer leurs droits de vote. Il est prévu de discuter de cette question au sein de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral considère cependant la limitation du droit de vote des institutions de prévoyance comme une mesure qui ne serait pas compatible avec notre système juridique et désavantagerait clairement un groupe d'actionnaires par rapport aux autres.

3. Les gestionnaires de portefeuilles mandatés par le Fonds de compensation de l'AVS ne sont ni autorisés à représenter, lors des assemblées générales ordinaires ou extraordinaires, les actions contenues dans les portefeuilles, d'autres papiers valeurs ou droits liés à des valeurs, ni à exercer des droits de vote ou des droits semblables liés à des titres. Les droits des actionnaires sont exercés par la direction, en accord avec le président du conseil d'administration du Fonds. Une certaine réserve dans l'exercice des droits de vote a été de mise jusqu'à présent. La priorité revient aux activités de placement qui ont un effet immédiat sur la performance de la fortune du Fonds.

La responsabilité de l'application de la nouvelle stratégie de placement de la Caisse fédérale de pensions (CFP) incombe, dans sa phase de mise en place, à l'Administration fédérale des finances (AFF).

Conformément à l'art. 6, al. 4, du règlement de placement de la CFP, l'AFF suit, dans l'exercice de son droit de vote, les recommandations du conseil d'administration de la SA concernée ou du représentant juridique désigné par ce dernier. Si l'on déroge à ce principe, le groupe de travail sur la stratégie de placement doit être consulté. S'agissant de la CFP, les gestionnaires externes de fonds ne sont donc pas autorisés à exercer les droits de vote.

4. L'organe paritaire est responsable des placements de l'institution de prévoyance. Il doit veiller en premier lieu à garantir la réalisation des buts de prévoyance (art. 50 OPP 2). Il doit en outre tendre à obtenir un rendement correspondant aux revenus réalisables sur le marché de l'argent, des capitaux et des immeubles. La représentation de l'institution de prévoyance aux assemblées générales des sociétés auxquelles elle participe peut, le cas échéant, revêtir une grande importance. Du point de vue économique, il peut être tout à fait judicieux que les détenteurs de grands portefeuilles d'actions demandent aux responsables de ces sociétés de rendre compte de la gestion des affaires ou participent activement à la définition de la stratégie de la société. Cette manière de procéder, que l'on appelle aussi «gouvernement des entreprises» (corporate governance), fait l'objet, de plus en plus, d'un débat en Suisse.

Le Conseil fédéral estime que la gestion paritaire des institutions de prévoyance constitue une forme d'organisation optimale permettant de tenir compte aussi bien des intérêts financiers que de ceux de l'économie publique. Quant à savoir si le législateur doit agir dans ce domaine, il convient d'attendre les résultats de la discussion de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle (voir la réponse à la 2^e question).»

La matière ayant été traitée par la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle (cf. en p. 110), le Conseil des Etats a discuté de la problématique le 6 juin. La conseillère fédérale Ruth Dreifuss prévoit une modification de l'ordonnance pour le début 2002 qui obligera les institutions de prévoyance à fixer les règles pour l'exercice de leur droit de vote lors des assemblées des actionnaires.

Santé publique

01.1005. Question ordinaire Zäch, 15.3.2001: AMal. Financement moniste
Le conseiller national Zäch (PDC, AG) a déposé la question suivante :

«La transparence des coûts requise pour une évaluation objective de la situation dans une optique nationale n'existe pas dans les rapports de force qui régissent les responsables de la santé aux plans cantonal et fédéral, les fournisseurs de prestations dans les hôpitaux et à l'extérieur, les organismes assumant les coûts – que ce soient les assurances, les pouvoirs publics ou les particuliers – et les patients qui sont à la fois consommateurs, contribuables et assurés payant des primes. Or une telle transparence serait justement très précieuse pour la future révision de la LAMal. Apparemment les charges financières ne sont pas encore assez lourdes. Dans le domaine de la santé publique, il faut moins de redondances et plus d'uniformité dans l'octroi des mandats de prestations et dans leur financement.

Un système de financement moniste, selon lequel les prestations seraient financées par une seule source, pourrait simplifier les flux financiers et accroître la transparence, tout en incitant à une prise de conscience favorable à la réduction des coûts. Les assureurs (caisses-maladie et assurance-accidents) seraient les premiers à entrer en ligne de compte pour jouer ce rôle de financier. S'agissant de l'assurance-maladie, seul le caractère social de l'assurance (réduction de primes, compensation des risques) relèverait alors encore des cantons. A propos de ce modèle préconisé par des économistes renommés de la santé publique, je pose les questions suivantes :

1. Comment le Conseil fédéral juge-t-il le système de financement moniste des hôpitaux qui, selon des économistes de la santé publique, inciteraient à plus d'efficacité et à une meilleure prise de conscience du facteur coûts ?

2. Le Conseil fédéral ne pense-t-il pas aussi qu'un système de financement moniste pourrait amener les cantons et les assureurs à se communiquer réciproquement les coûts effectifs ?

3. Le législateur prévoit une répartition des coûts à parts égales entre les cantons et les assureurs. Mais à cet

effet il serait urgent de commencer par définir ce qui tombe sous la totalité des coûts hospitaliers imputables. Pourquoi le Conseil fédéral n'a-t-il pas encore édicté les dispositions d'exécution relatives au calcul des coûts totaux des hôpitaux que l'on attend depuis le 1^{er} janvier 1997 (cf. art. 49 al. 6 LAMal) et qui permettraient de comparer les fournisseurs de prestations ? »

La réponse du Conseil fédéral du 30 mai 2001 est libellée ainsi :

«**1.** Les systèmes de financement monistes se distinguent du système dual actuel par le fait que le flux d'argent est régleménté d'une autre manière et qu'une couverture supplémentaire des déficits par les pouvoirs publics est contraire au système. Comme il n'existe pas de possibilité de couvrir les coûts par une garantie en cas de déficit, l'incitation à une gestion efficace augmente. Un hôpital ne peut tenir tête à la concurrence des autres hôpitaux que s'il travaille de manière efficace. En outre, il n'y a de distorsions en matière d'incitation ni en faveur du traitement hospitalier (subventionné) ni en faveur des entreprises publiques (subventionnées). Ces deux éléments à eux seuls ne suffisent pas à maîtriser les coûts. Tout comme dans un système de financement dual, il se peut que la couverture des besoins en soins soit menacée dans certains segments d'un système moniste si la rémunération de la prestation est trop basse et entraîne des pertes ou alors que le volume des prestations est augmenté pour réaliser des bénéfices si le prix de la prestation est trop élevé. C'est pourquoi le Conseil fédéral est convaincu que les conditions-cadre sont déterminantes pour qu'un système de financement moniste entraîne une augmentation de l'efficacité et une conscience accrue des coûts chez les fournisseurs de prestations.

2. La question de savoir si un système de financement permet de réaliser la transparence nécessaire devrait être abordée différemment. Un système en lui-même ne permet pas plus de transparence. Le Conseil fédéral est de l'avis qu'il faut d'abord créer les conditions nécessaires à la transparence du système, en continuant d'impliquer les cantons en tant que partenaires liés à l'évolution du secteur hospitalier. C'est seulement après qu'un nouveau sys-

tème de financement pourrait être établi – sachant qu'une modification aussi importante du système de financement des hôpitaux nécessite notamment des données de base susceptibles d'en montrer les conséquences. A l'heure actuelle, le financement hospitalier manque trop de transparence pour pouvoir envisager un tel changement. Le Conseil fédéral a déjà retenu ce principe dans son message du 18 septembre 2000 relatif à la révision partielle de la LAMal (FF 2001, 716).

3. En vue de la transparence requise, il ne fait aucun doute que le Conseil fédéral a pour tâche d'édicter une ordonnance sur la comptabilité analytique des hôpitaux et des établissements médico-sociaux. Un projet dans ce sens a été présenté au printemps 1998. Sur la base des avis exprimés, la proposition de l'époque a été revue pour y intégrer les éléments qui manquaient. Toutes les parties concernées par la future ordonnance n'étaient malheureusement pas prêtes à collaborer dans la même mesure, ce qui a compliqué et retardé les travaux. Une deuxième proposition a été discutée lors d'une consultation sous forme de conférence au début de 2001. Là aussi, les avis étaient très divergents, notamment en ce qui concerne l'étendue des données à révéler. Une procédure de consultation par écrit sur un projet revu aura lieu dans le courant de l'année. Il ne faut toutefois pas oublier que même l'existence d'une comptabilité uniforme dans les hôpitaux et les établissements médico-sociaux ne crée pas une transparence intégrale concernant le financement du secteur hospitalier. Tant que les subventions que les cantons allouent aux hôpitaux ne seront pas axées sur les prestations, le financement ne pourra pas être clarifié dans sa totalité ni présenté de manière transparente.»

01.3046. Interpellation Hollenstein, 7. 3. 2001 : Manque de personnel dans les professions des soins

La conseillère nationale Pia Hollenstein (Les Verts, SG) a déposé l'interpellation suivante :

«Je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

- 1.** Quel est l'avis du Conseil fédéral quant au manque de personnel dans le secteur des soins médicaux ?
- 2.** Selon lui, quels sont les domaines où les cantons devraient agir ?

3. Quels moyens d'action comptent-il mettre en œuvre afin d'agir efficacement contre le manque de personnel soignant ? Que comptent-il faire pour garantir une qualité de soins optimale et ne pas augmenter encore les coûts de la santé en raison du manque de personnel ? » (10 cosignataires)

La réponse du Conseil fédéral du 23 mai 2001 est libellée ainsi :

«Le Conseil fédéral a déjà donné dans sa réponse à la motion Joder (00.3521) les principaux éléments de réponse aux questions soulevées dans cette interpellation.

Questions 1 et 2

La situation semble en effet être aussi difficile dans notre pays, en tout cas dans certaines régions. Le Conseil fédéral est d'avis que les différents niveaux de responsabilité doivent analyser très concrètement la situation et développer ensemble les mesures nécessaires dans les domaines de la formation, de la reconnaissance des professions soignantes et de l'information qui permettent, à court, moyen ou long terme, de garantir à l'avenir la haute qualité des soins dispensés actuellement aux malades.

Question 3

Il ne peut que répéter que ses moyens d'intervention sont limités par la répartition des compétences, mais il est prêt à assumer, si nécessaire, un rôle de coordination au niveau fédéral entre les différentes instances concernées, telles que la Conférence des directeurs de l'instruction publique et la Conférence des directeurs des affaires sanitaires et sociales. En se basant sur l'art. 58 de la LAMal, l'OFAS a chargé un groupe d'experts d'élaborer des propositions de mesures permettant d'améliorer la sécurité des patients. Ce groupe a présenté, le 9 avril 2001, un rapport qui étudie notamment les liens de causalité existant entre, d'un côté, le nombre de postes de travail et les conditions de travail prévalant chez les fournisseurs de prestations, et de l'autre, les problèmes qui se posent au niveau de la sécurité des patients. Les différents groupes professionnels étant impliqués, le thème doit être traité dans le cadre du travail en équipe. Ces prochains mois, le groupe d'experts «Sécurité des patients» collaborera avec les partenaires du système de santé concernés pour préciser les mesures proposées.»

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements
25.8.01	Séminaire FSA «Accès ou exclusion !» (cf. note)	Fribourg	FSA Laupenstr. 4 3008 Berne Tél. 031 390 88 00 Fax 031 390 88 50 urs.kaiser@sbv-fsa.ch
10.-13.9.01	Grande manifestation en faveur de l'égalité des droits des personnes handicapées	Berne	Association Droits égaux pour les personnes handicapées Effingerstr. 55 3008 Bern Tél. 031 398 50 30 Fax 031 398 50 33 info@egalite-handicap.ch
10.-12.9.01 24.-28.9.01	Séminaire CACP	Leysin	PRASA Hewit Av. Ed.-Dubois 20 2000 Neuchâtel Tél. 032 732 31 11 Fax 032 732 31 00
20.-22.9.01 (Inscriptions jusqu'au 30.6.01)	Congrès suisse de péda- gogie spécialisée 2001 «Enrichir les compé- tences» (cf. note)	Berne	SPC Secrétariat du Congrès Obergrundstr. 61 6003 Lucerne Tél. 041 226 30 40 Fax 041 226 30 41 kongress@szh.ch
25.9.01	Séminaire CAMS sur les questions d'actualité de l'assurance-maladie (loi, conventions, tarifs, décisions des tribunaux)	Lausanne	CAMS Römerstrasse 20 4500 Soleure Tél. 032 625 41 41 Fax 032 625 41 51 info@ksk-cams.ch
12.10.01	Journée d'étude «Inté- grer les travailleurs atypiques dans les ré- gimes de retraite de 2 ^e pilier» (cf. note)	Université de Fribourg	Université de Fribourg 1700 Fribourg Tél. 026 300 77 80 Fax 026 300 96 57 tsps@unifr.ch
20.10.01	Journée de Bienne 2001 «Une famille presque entièrement normale» (cf. note p. 168)	Bienne	insieme Case postale 827 2501 Bienne Tél. 032 322 17 14 Fax 032 323 66 32 sekretariat@insieme.ch
9.11.01	Journée d'étude «Les relations entre les générations»	Sion/Bramois	INAG c/o Institut Univer- sitaire Kurt Bösch Case postale 4176 1950 Sion 4 stephanie.emery@iukb.ch

Accès ou exclusion !

Un séminaire sur la politique d'intégration et d'égalité est organisé par l'entraide suisse des handicapés de la vue conjointement avec l'Union suisse des aveugles, la Fédération suisse des aveugles et malvoyants (FSA), l'Action Caritas des aveugles, la Fédération suisse des parents d'enfants aveugles et malvoyants, Retina Suisse.

Lors de sa session de septembre, le Conseil des Etats examinera le projet de loi sur l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées. Qu'apportera-t-elle aux personnes handicapées de la vue ? Quelle différence y a-t-il entre cette loi et l'initiative populaire «droits

égaux pour les personnes handicapées» ? Caroline Klein, déléguée à l'égalité de la Conférence des organisations faîtières de l'aide privée aux handicapés (DOK), présentera la loi, ses lacunes et ses avantages.

«Enrichir les compétences»

Le congrès s'adresse à toutes les personnes actives, intéressées ou concernées par l'éducation, la scolarisation et la formation des personnes handicapées. Des professionnels de la pédagogie et de l'éducation spécialisées présentent en langue française quelque 40 contributions individuelles (sur les 170 prévues), divers questionnements en lien avec la pratique et la recherche.

Les thèmes abordés seront :

- *Mendiants ou «clients-rois»?* par le professeur Andreas Fröhlich de l'Université de Landau Koblenz ;
- *Pédagogie curative et sécurité sociale* par le directeur de l'OFAS, Otto Piller, et le secrétaire général de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique, Hans Ambühl ;
- *Le personnel éducatif: implication au travail et perspectives* par le professeur Jean-Luc Lambert de l'Université de Fribourg ;
- *Développements médicaux récents et leurs répercussions sur la pédagogie spécialisée* par le professeur Marco Baggiolini, des Universités de Berne et de Lugano.

Intégrer les travailleurs atypiques dans les régimes de retraite de deuxième pilier. Perspectives suisses et européennes

La Chaire de Travail Social de l'Université de Fribourg organise une journée d'étude sur le thème de l'intégration des travailleurs atypiques dans les régimes de retraite de 2^e pilier. Il s'agit d'une problématique particulièrement sensible en Suisse, surtout en relation avec la 1^{re} révision de la loi sur la LPP, qui concerne également des pays étrangers.

La matinée sera consacrée à la situation en Suisse. Les deux premiers exposés ont pour objectif d'établir la gravité et l'étendue du problème (par Giuliano Bonoli des Universités de Fribourg et de Berne, et Yves Flückiger de l'Université de Genève). Seront ensuite présentées les orientations en matière de 2^e pilier et travail atypique actuellement prises en considération au sein de l'administration (par Erika Schnyder de l'OFAS). L'après-midi apportera une perspective internationale, la Suisse n'étant pas le seul pays à connaître ce type de problème. Une attention particulière sera apportée au cas britannique, où une réforme actuellement en cours a pour objectif explicite l'amélioration de la couverture de 2^e pilier des travailleurs les plus faibles. La journée se terminera par une table ronde, à l'occasion de laquelle des experts de prévoyance professionnelle, ainsi que des représentants politiques, syndicaux et patronaux prendront position sur les thématiques traitées et donneront leurs points de vue.

Suite à la page 168

Statistique des assurances sociales

OFAS, Section
Statistique,
12.6.2001
Ms/Ep

Graphiques: Modification des
dépenses en % depuis 1980

AVS		1980	1990	1998	1999	2000	Modifica- tion en % TM 1)
Recettes	mio. frs	10 896	20 355	25 321	27 207	28 792	5.8%
dont contrib. ass./empl.	"	8 629	16 029	19 002	19 576	20 482	4.6%
dont contrib. pouv.publics 10)	"	1 931	3 666	5 343	6 727	7 417	10.2%
Dépenses	"	10 726	18 328	26 715	27 387	27 722	1.2%
dont prestations sociales	"	10 677	18 269	26 617	27 294	27 627	1.2%
Solde	"	170	2 027	-1 394	-180	1 070	-
Etat compte de capital	"	9 691	18 157	21 830	21 650	22 720	4.9%
Bénéf. rentes simples	Personnes	577 095	678 526	843 379	920 426	993 644	8.0%
Bénéf. rentes couples	Couples	226 454	273 431	303 147	281 653	261 155	-7.3%
Bénéf. rentes veuves	Personnes	69 336	74 651	74 559	77 263	79 715	3.2%
Cotisants AVS, AI, APG		3254 000	3773 000	3837 000	3858 000	...	0.5%

PC à l'AVS		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Dépenses (=recettes)	mio. frs	343	1 124	1 420	1 439	1 441	0.1%
dont contrib. Confédération	"	177	260	307	311	318	2.4%
dont contrib. cantons	"	165	864	1 113	1 129	1 123	-0.5%
Bénéficiaires (personnes)	av. 97 cas	96 106	120 684	134 649	138 992	140 842	1.3%

AI		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs	2 111	4 412	7 269	7 562	7 897	4.4%
dont contrib. salariés/empl.	"	1 035	2 307	3 190	3 285	3 437	4.6%
dont contrib. pouv.publics	"	1 076	2 067	3 983	4 181	4 359	4.3%
Dépenses	"	2 152	4 133	7 965	8 362	8 718	4.3%
dont rentes	"	1 374	2 376	4 620	4 872	5 126	5.2%
Solde 2)	"	-40	278	-696	-799	-820	2.7%
Etat compte de capital	"	-356	6	-686	-1 485	-2 306	55.3%
Bénéf. rentes simples	Personnes	105 812	141 989	197 639	212 834	221 899	4.3%
Bénéf. rentes couples	Couples	8 755	11 170	11 732	8 982	6 815	-24.1%

PC à l'AI		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Dépenses (=recettes)	mio. frs	72	309	723	798	847	6.2%
dont contrib. Confédération	"	38	69	152	167	182	8.7%
dont contrib. cantons	"	34	241	571	630	665	5.5%
Bénéficiaires (personnes)	av. 97 cas	18 891	30 695	52 263	57 377	61 817	7.7%

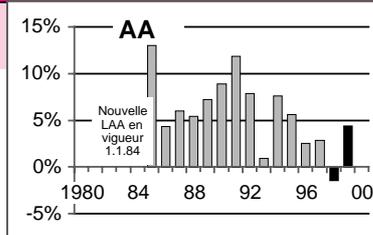
PP/2^e Pilier		Source: OFS/OFAS	1980	1990	1998 11)	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs		13 231	33 740	49 450	...	...	5.0%
dont contrib. sal.	"		3 528	7 704	9 328	...	...	3.6%
dont contrib. empl.	"		6 146	13 156	17 070	...	...	12.3%
dont produit du capital	"		3 557	10 977	15 744	...	...	-0.4%
Dépenses	"		...	15 727	28 688	...	...	5.1%
dont prestations sociales	"		3 458	8 737	17 419	...	...	7.5%
Capital	"		81 964	207 200	412 900	...	...	10.6%
Bénéficiaires de rentes	Bénéfic.		326 000	508 000	696 700	...	...	4.0%

AMal		Assureurs reconnus	1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs		5 348	11 342	18 556	18 130	...	-2.3%
dont primes AOS 3)	...		...	6 954	12 708	13 034	...	2.6%
dont réduction de primes AOS 3)	...		...	-332	-2 263	-2 477	...	9.4%
dont ass. complémentaires 4)	...		...	1 731	5 521	4 761	...	-13.8%
Dépenses	"		5 088	11 005	18 403	18 003	...	-2.2%
dont prestations AOS 3)	...		...	...	14 024	14 621	...	4.3%
dont participation aux frais AOS 3)	...		...	...	-2 097	-2 190	...	4.4%
dont prestations des ass. compl. 4)	...		...	...	3 880	3 304	...	-14.9%
Réserves	"		1 931	3 262	4 118	4 531	...	10.0%

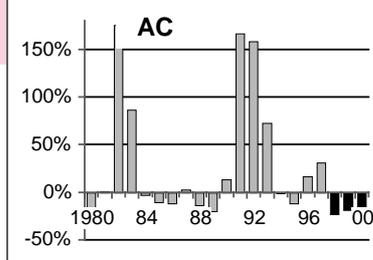
Statistique des assurances sociales (suite)

Graphiques: Modification des dépenses en % depuis 1980

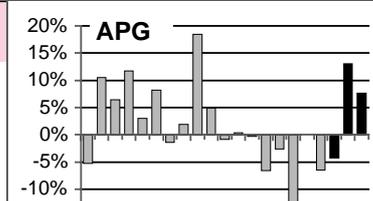
AA tous les assureurs		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs	...	4 210	6 193	6 371	...	2.9%
dont contrib. des assurés	"	...	3 341	4 502	4 485	...	-0.4%
Dépenses	"	...	4 135	5 975	6 241	...	4.5%
dont prestations directes sans rench.	"	...	2 743	3 572	3 715	...	4.0%
Solde comptable	"	...	75	218	129	...	-40.6%
Capital de couverture	"	...	11 172	20 394	21 349	...	4.7%



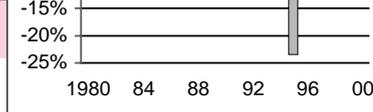
AC Source: seco		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs	474	786	5 876	6 378	6 646	4.2%
dont contrib. sal./empl.	"	429	648	5 327	5 764	6 184	7.3%
dont subventions	"	-	-	381	318	225	-29.3%
Dépenses	"	153	502	6 208	5 056	3 711	-26.6%
Solde comptable	"	320	284	- 333	1 323	2 935	122%
Fonds de compensation	"	1 592	2 924	- 7 415	- 6 093	- 3 157	-48.2%
Bénéficiaires 5)	Total	...	58 503	318 649	257 272	204 603	-20.5%



APG		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes	mio. frs	648	1 060	808	844	872	4.4%
dont cotisations	"	619	958	681	702	734	3.0%
Dépenses	"	482	885	558	631	680	13.2%
Solde comptable 2)	"	166	175	251	213	192	-15.1%
Fonds de compensation	"	904	2 657	3 051	3 263	3 455	7.0%

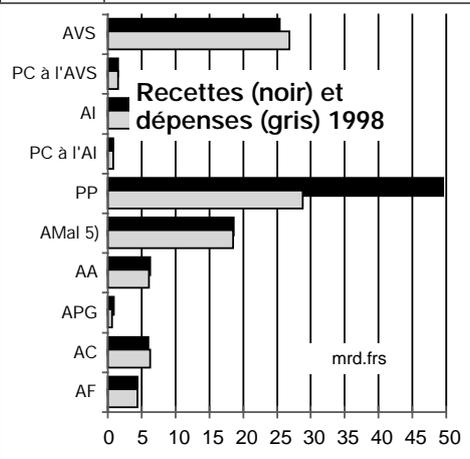


AF		1980	1990	1998	1999	2000	TM 1)
Recettes estimées	mio. frs	...	3 115	4 288	...	...	1.2%
dont agric. (Confédération)	"	69	112	144	...	...	-0.9%



Compte global des assurances sociales en 1998

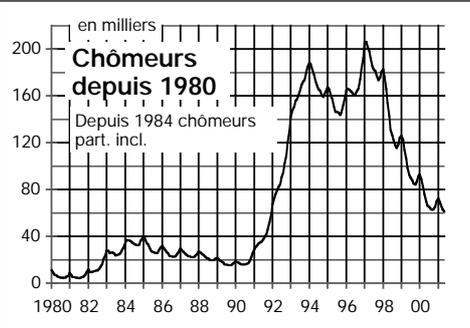
Branches des assurances sociales	Recettes mio. frs	TM 1997/98	Dépenses mio. frs	TM 1997/98	Solde 6) mio. frs	Réserve mio. frs
AVS	25 321	0.4%	26 715	3.6%	- 1 394	21 830
PC à l'AVS	1 420	3.2%	1 420	3.2%	-	-
AI	7 269	3.3%	7 965	4.1%	- 696	- 686
PC à l'AI	723	10.6%	723	10.6%	-	-
PP 6) (estimation)	49 450	5.0%	28 688	5.1%	39 600	412 900
AMal	18 556	3.9%	18 403	4.1%	154	4 118
AA	6 193	1.0%	5 975	-1.4%	218	20 394
APG	808	-16.5%	558	-4.2%	251	3 051
AC	5 876	2.3%	6 208	-22.7%	- 333	- 7 415
AF (estimation)	4 288	1.2%	4 316	1.2%	- 28	...
Total consolidé 6)	119 330	3.2%	100 396	1.7%	37 772	454 192



Indicateurs d'ordre économique	1970	1980	1990	1996	1997	1998
Taux de la charge sociale 7)	13.5%	19.6%	21.4%	27.1%	27.0%	26.7%
Taux des prestations soc. 8)	8.5%	13.2%	14.1%	20.1%	20.9%	20.7%

Chômeurs (-ses)	ø 1998	ø 1999	ø 2000	mars 01	avril 01	mai 01
Chômeurs complets ou part.	182 492	98 602	71 987	65 625	63 032	61 037

Démographie		1990	2000	2010	2020	2030	2040
Scénario "tendance" de l'OFS							
Rapport dépendance <20 ans 9)		38.7%	38.4%	34.3%	32.4%	36.1%	37.5%
Rapp. dép. des pers. âgées 9)		26.7%	28.1%	29.5%	34.5%	42.5%	45.3%



1) Taux de modification annuel le plus récent = TM
 2) 1998: transfert de capital de 2200 millions de francs des APG à l'AI.
 3) AOS = Assurance obligatoire des soins LAMal.
 4) Sans les assurances complémentaires des assureurs privées.
 5) Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 6) Solde PP corrigé des différences statistiques.
 7) Rapport en % des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.

8) Rapport en % des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.
 9) 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 62,63,64).
 10) Inclus TVA.
 11) Estimations provisoire.
 Source: Statistique des assurances sociales suisses 2000 de l'OFA; seco, OFS.

Politique sociale

Kathrin Arioli, Furrer Iseli-Felicitas. **L'application de la loi sur l'égalité aux rapports de travail de droit public.** 2001. 274 pp., 56 francs. ISBN 3-7190-1938-1.

Cette publication paraît dans la collection «Femme et droit» éditée chez Helbing & Lichtenhahn par le Bureau de l'égalité entre femmes et hommes. Y sont abordées des questions juridiques dans le domaine de l'égalité, telles que l'égalité des salaires et d'autres thèmes du droit du travail, ou encore de droit matrimonial et de droit du divorce, les assurances sociales, le droit international et diverses questions d'actualité.

Prévoyance VSI/International

Trois brochures sur **la retraite pour personnes immigrées. Tout ce que vous vouliez savoir depuis toujours sur les finances, la santé, le logement, l'art de vivre et les questions juridiques!** Description de leur situation juridique après l'entrée en vigueur des accords bilatéraux avec l'UE. Avril 2001.

Éditées conjointement par la Commission fédérale des étrangers (CFE), Pro Senectute Suisse et le Pour-cent culturel Migros, et remises gratuitement par l'Office cen-

tral fédéral des imprimés et du matériel OCFIM/EDMZ, 3003 Berne. Fax 031/325 50 58. N^{os} de commande pour: «Nostalgie – roman-photo» 404.001 f; «Préparation à la retraite» 404/002 f; «La retraite – cahier de travail» 404.003 f.

Comment planifier soigneusement leur départ vers une nouvelle vie (financement, plan financier, santé, habitation, organisation de la vie quotidienne et les questions juridiques)? Quel domicile choisir? Retourner dans leur pays? Rester là? Faire la navette? Par ces trois brochures, «Age & Migration» veut aider les personnes immigrées à bien réfléchir à leurs projets et à analyser toutes les opportunités pour réussir un nouveau départ (www.age-migration.ch).

Assurance-invalidité/aide aux invalides

Assurance-invalidité. Où? Quoi? Combien? – Brochure jaune 2001. Bases légales. Prix limites et contributions aux mesures individuelles de réadaptation. Edition 2001. Remis gratuitement par l'Office AI du canton de Fribourg, case postale, 1762 Givisiez. Téléphone 026/305 52 52, fax 026/305 52 01.

Santé publique

B-A-BA de l'assurance-maladie. Edition avril 2001. Concordat des assureurs-maladie suisses (CAMS) Département communication et relations publiques, Römerstrasse 20, 4502 Soleure, fax 032/625 42 70, info@ksk-cams.ch, www.ksk-cams.ch.

Le «B-A-BA de l'assurance-maladie» fournit les informations actuelles les plus importantes concernant l'assurance obligatoire de soins en Suisse: bien m'assurer, oui mais comment? Choisir une assurance-maladie, oui mais laquelle? Alléger ma prime, oui mais comment? La facture est-elle correcte? Que dois-je faire pour conserver la santé? La brochure tente de répondre à toutes ces questions en donnant des informations sur des thèmes particulièrement importants et une vue d'ensemble des prestations de l'assurance-maladie. D'autres informations, comme par exemple celles portant sur l'assurance d'indemnités journalières ou sur l'assurance de la main-d'œuvre étrangère, peuvent être obtenues auprès de chaque assureur.

L'Annuaire de l'assurance-maladie suisse 2001 du Concordat des assureurs-maladie suisses, service des éditions, case postale, 4502 Soleure. 29 francs.

Sous la direction de Jean-Daniel Rainhorn et Mary-Josée Burnier. **La santé au risque du marché. Incertitudes à l'aube du XXI^e siècle.** 2001, 332 pp., CHF 32.–. IUED, service des publications, case postale 136, 1211 Genève 21. Tél. 022/906 59 50, fax 022/906 59 53, publications@iued.unige.ch.

Sida, vache folle, fièvre aphteuse, tabac, amiante, mais aussi effets de la pauvreté et de la précarité sur la santé ou encore décryptage du genome... Jamais les grands enjeux de la santé publique n'ont autant fait irruption dans notre vie quotidienne qu'au cours de ces dernières années. La mondialisation du commerce, des investissements et de la communication amplifie ces enjeux et leur donne, par le biais de leur valeur économique et sociale, un relief particulièrement menaçant. La pression du marché est-elle en train de faire perdre le sens de la solidarité? Porter un regard lucide sur un certain nombre d'événements récents, c'est ce que propose cet ouvrage, dans lequel des spécialistes de disciplines diverses (santé publique, économistes, sociologues, anthropologues, acteurs de terrain) veulent faire partager leurs interrogations.

Avec entre autres contributions:

- Réformes des systèmes de santé dans les pays en développement: l'irrésistible emprise des agences internationales et les dangers de la pensée unique (P. Fournier, S. Haddad et P. Mantoura)
- Approche économique de la santé: marchandisation ou rationalisation? (C. Comelieu)
- Les accidents: l'inquiétante progression d'un carnage planétaire (M.-J. Burnier)
- Dangers, risques, sécurité sanitaire et principes de précaution (F. Grémy)
- Mondialisation et santé: opportunités, risques et inquiétudes (R. Labonte, M. Sanger, N. Muhajarine et S. Anonyi)
- Génétique et reproduction: une rencontre à haut risque (R. Frydman)

Suite de la page 165

«Une famille presque entièrement normale»

Les parents de personnes avec un handicap mental vivent avec les mêmes soucis que les autres parents... quoiqu'à peine plus importants, plus durables et un brin plus particuliers. Bien peu d'entre eux sont préparés à ce rôle de parents d'un enfant différent. Tous apprennent peu à peu à se débrouiller et à faire face à cette nouvelle situation. Ils adaptent leur quotidien et leur existence en conséquence et développent de nouvelles perspectives.

insieme place sa Journée de Bienne 2001 sous le thème de ce processus d'apprentissage et d'adaptation, se préoccupant de savoir comment et où les parents peuvent trouver le soutien dont ils ont besoin. ■