

Dossier

La pauvreté – une réalité en Suisse aussi

Santé publique

Satisfaction des Suisses à l'égard du fonctionnement
du système sanitaire

Politique sociale

Mondialisation et Etat social

Sécurité sociale

CHSS 4/2003

*Sécurité
sociale*

BSV /
OFAS /
UFAS /

Sommaire Sécurité sociale CHSS 4/2003

Editorial	177
Chronique juin/juillet 2003	178
Mosaïque	180

Dossier

La pauvreté – une réalité en Suisse aussi	181
Stratégies pour éviter la pauvreté en Suisse (Talin Stoffel et René A. Meier, OFAS)	182
Plan national de lutte contre la pauvreté en Suisse : quelques enseignements européens (Annelise Oeschger et Olivier Gerhard, ATD Quart Monde)	186
Pour un soutien ciblé aux familles à faible revenu (Eveline Hüttner et Tobias Bauer, Bureau BASS)	189
Les pauvres vivent moins longtemps (Carlo Knöpfel, Caritas Suisse)	192
Le problème de la mesure statistique des phénomènes sociaux : les bas salaires en question (Ruth Meier et Didier Froidevaux, OFS)	194
Thèses et opinions :	
– Union patronale suisse (Peter Hasler)	197
– Union syndicale suisse (Colette Nova)	199
– Conférence suisse des institutions d'action sociale (Walter Schmid)	201
– Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (Ernst Zürcher)	203

Prévoyance

Effet positif de la loi sur le libre passage dans la PP (Beat Sterchi, Ernst & Young)	205
Analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement selon l'OEPL (Daniel Hornung, Berne)	208
Commentaire de l'OFAS sur les analyses des effets et des conséquences de la LFLP et de la LEPL (Erika Schnyder, OFAS)	212
Les demandes de PC en 2002 : beaucoup de jeunes invalides et de personnes très âgées (Urs Portmann, OFAS)	215

Santé publique

Satisfaction des Suisses à l'égard du fonctionnement du système sanitaire et des primes AMal (Iva Bolgiani, Gianfranco Domenighetti et Jacqueline Quaglia, Département de la santé publique et des affaires sociales du canton du Tessin)	219
Statistique de l'assurance-maladie 2001 (Nicolas Siffert, OFAS)	223
Mieux coordonner la prévention (Lukas Matti, OFAS)	227

Politique sociale

Mondialisation et Etat social (Mischa Stünzi, OFAS)	232
Statistique des assurances sociales 2003 : rendements plus bas, cotisations plus élevées et fort accroissement des prestations sociales en 2001 (Salome Schüpbach, Stefan Müller et Agnes Nienhaus, OFAS)	236

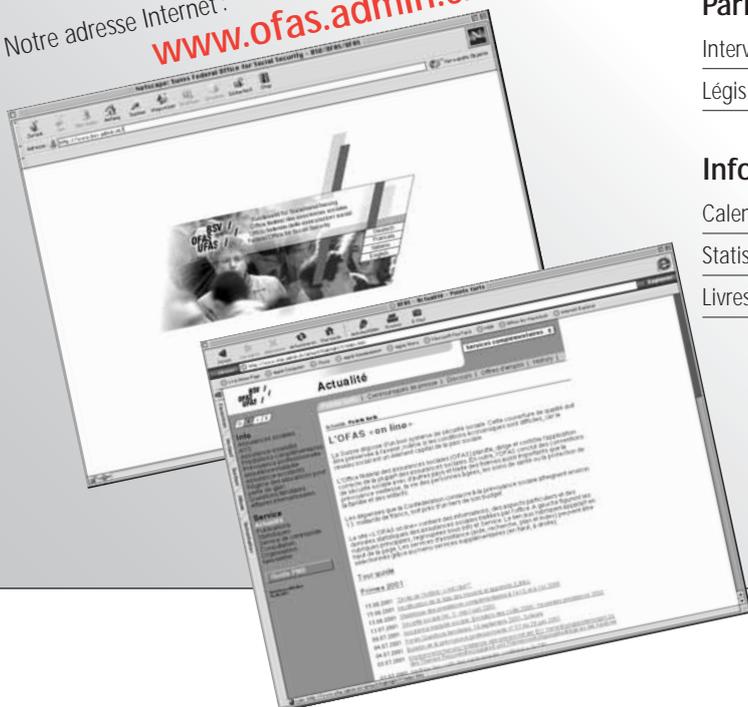
Parlement

Interventions parlementaires	240
Législation : les projets du Conseil fédéral	244

Informations pratiques

Calendrier (réunions, congrès, cours)	245
Statistique des assurances sociales	246
Livres et sites	248

Notre adresse Internet : www.ofas.admin.ch



Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2002	OFCL ¹ 318.685.02, f/d Fr. 7.50
Mémento AVS/AI «Rétributions versées lors de la cessation des rapports de service». Etat au 1 ^{er} janvier 2003	2.05, f/d/i ²
Info-service AC. «Etre au chômage». Une brochure pour les chômeurs. Edition 2003/2	Seco ³ 716.200, f/d/i
Info-service AC. «Prévoyance professionnelle des personnes au chômage selon la LACI et la LPP». Edition 2003 (complément à la brochure «Etre au chômage»)	Seco ³ 716.201, f/d/i
Info-service AC. «Droit aux prestations pour les Suisses et Suissesses de l'étranger». Edition 2003 (complément à la brochure «Etre au chômage»)	Seco ³ 716.203, f/d/i
Info-service AC. Information aux employeurs. «L'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail». Edition 2003	Seco ³ 716.400, f/d/i
Info-service AC. Information aux employeurs. «Indemnité en cas d'intempéries». Edition 2003	Seco ³ 716.600, f/d/i

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

2 Centre d'information AVS/AI, secrétariat c/o IRL, case postale 350, 1020 Renens; fax 021 349 53 53; commande via Internet à l'adresse www.avs-ai.info.

3 seco, Direction du travail, Marché du travail/AC, Bundesgasse 8, 3003 Berne. La brochure peut être consulté sur Internet à l'adresse <http://www.espace-emploi.ch/seco/site/fr/M2/index>

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés de 2001 à 2003 :

- 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
- N° 4/01 Vers une autre répartition des charges familiales?
- N° 5/01 Les personnes âgées : une génération d'avenir
- N° 6/01 Les médicaments nous coûtent-ils trop cher?

- N° 1/02 La LAMal a six ans – synthèse de l'analyse des effets
- N° 2/02 Les effets des Accords bilatéraux avec l'Union européenne sur les assurances sociales suisses
- N° 3/02 Les villes et la politique sociale
- N° 4/02 Optimiser la collaboration interinstitutionnelle entre l'AI, l'AC et l'aide sociale
- N° 5/02 La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales à la veille de son introduction
- N° 6/02 Bases de décision pour le développement des assurances sociales

- N° 1/03 Année européenne des personnes handicapées – la situation des personnes handicapées en Suisse
- N° 2/03 –
- N° 3/03 L'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse commence aujourd'hui
- N° 4/03 La pauvreté – une réalité en Suisse aussi

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

Prix au numéro : 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2001 : 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel : 53 francs (TVA incluse).

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

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Rédaction	René A. Meier, rédacteur RP E-mail: rene.meier@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS	Tirage	Version allemande : 6500 ex. Version française : 2600 ex.
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic Balzardi, Jürg Blatter, Pascal Coullery, Géraldine Luisier Rurangirwa, Stefan Müller, Pierre-Yves Perrin, Brigitte Reich	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) : Suisse : 53 francs (TVA incluse) Etranger : 58 francs Prix du numéro : 9 francs
Abonnements et informations	Office fédéral des assurances sociales Effingerstrasse 20, Berne Téléphone 031 322 90 11 Téléfax 031 322 78 41 www.ofas.admin.ch	Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
Traduction	Service linguistique de l'OFAS	Impression	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689

Pauvreté: prévenir vaut mieux que guérir



René A. Meier
Rédacteur de *Sécurité sociale*

On sait que la Suisse est un des pays les plus riches du monde, mais on n'est guère conscient du fait qu'elle connaît aussi la pauvreté. Le revenu mensuel moyen d'un ménage suisse étant de 8800 francs, personne ne devrait être pauvre, en principe. Mais la pauvreté est une notion relative – elle est plus que l'indigence matérielle. Être pauvre signifie ne pas pouvoir participer à la vie sociale, être malade plus souvent qu'à son tour et vivre moins longtemps.

Dans les années 80, les pays riches croyaient encore avoir surmonté la pauvreté. Mais dans les années 90, l'accélération du progrès technologique et la disparition concomitante de nombreux emplois – surtout peu qualifiés – ont suscité l'apparition d'une nouvelle forme de pauvreté. De plus en plus de travailleurs, dont on n'avait plus besoin ou qui étaient incapables de s'adapter ou de résister à la pression, ont été transformés en chômeurs ou renvoyés à l'assurance-invalidité pour incapacité de travail.

On peut estimer que, le cas échéant, l'Etat-providence veillera à l'existence de chacun. La Constitution fédérale garantit la sécurité sociale et, en cas de détresse matérielle, l'assistance sociale viendra à la rescousse. Or le

problème de la pauvreté n'est pas réglé par un simple renvoi aux services sociaux. Walter Schmid, président de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), estime (voir page 201): «Le seul fait que quelqu'un doive recourir à l'aide sociale témoigne d'un échec au moins partiel dans le combat contre la pauvreté.» Pourtant, l'assistance sociale reste nécessaire. Elle doit intervenir surtout dans les cas de détresse individuelle, mais ne peut servir à corriger les défauts structurels du système. L'augmentation massive, cette dernière décennie et encore tout récemment, des dépenses consacrées à l'assistance sociale est donc inquiétante. Pour prévenir l'apparition de la pauvreté, il faut des mesures qui interviennent beaucoup plus tôt et dans les domaines les plus divers. En voici quelques exemples:

- *promouvoir la formation scolaire et professionnelle, notamment celle des plus faibles;*
- *mieux intégrer les étrangers et étrangères établis en Suisse;*
- *créer (et maintenir) des emplois sûrs, souples et respectueux de la santé;*
- *donner les moyens de mieux concilier vie professionnelle et vie familiale;*
- *garantir les systèmes publics de prévoyance sociale, dont l'échec pourrait multiplier les cas de pauvreté;*
- *pratiquer une politique sociale favorable aux enfants et aux familles.*

Le but suprême n'est pas de garantir simplement la survie, mais de permettre une vie digne et autonome. A cet effet, il convient de promouvoir l'intégration et de la faciliter par des incitations. Le Conseil de l'Europe a fixé cette cible dès 1996, en complétant la Charte sociale européenne par le droit d'être protégé de la pauvreté et de l'exclusion sociale. Même si la Suisse n'a toujours pas ratifié cette charte, elle ferait bien d'adopter les principes directeurs de l'UE, car jusqu'ici, elle brille plutôt par l'absence d'une stratégie nationale coordonnée de lutte contre la pauvreté.

La révision de la LPP touche à sa fin

Durant la session d'été, les Chambres fédérales ont éliminé la majorité des divergences concernant la 1^{re} révision de la LPP.

Le Conseil des Etats a traité l'objet le 4 juin. Par 25 voix contre 7, il a cependant approuvé cette fois l'abaissement du seuil d'entrée à 18990 fr. Les bas revenus doivent être assurés dès que la révision entre en vigueur. Quelque 100000 personnes, des femmes essentiellement, sont concernées par cette mesure.

Le 11 juin, le Conseil national est à nouveau entré en matière sur le projet et a accepté la solution du Conseil des Etats. Deux points ne faisaient toujours pas l'unanimité:

- participation aux excédents: comme le Conseil des Etats, le Conseil national a, lui aussi, refusé d'inscrire un taux (90%) dans la loi. Le Conseil fédéral fixera la part des excédents que les assureurs-vie doivent remettre aux institutions collectives.
- droit aux prestations en cas d'invalidité partielle: le Conseil national a refusé d'augmenter autant que le Conseil des Etats proposait de le faire la prévoyance des personnes aptes à travailler à temps partiel lorsque leur santé se dégrade.

Du fait de cette dernière divergence, la révision de la loi n'a pas pu être adoptée lors de la session d'été. L'objet sera traité par la CSSS du Conseil des Etats lors de sa séance des 18 et 19 août.

11^e révision de l'AVS: pas de mesures de soutien des préretraités?

Les délibérations concernant la 11^e révision de l'AVS touchent aussi à leur fin. Quelques divergences de fond doivent encore être éliminées. Les 4 et 5 juin, le Conseil des Etats, d'accord en cela avec sa commission (cf. CHSS 3/2003, p.110), n'est pas

revenu sur les décisions qu'il avait déjà prises dans des domaines importants:

- pas de mesures de soutien des personnes qui ont de bas revenus et prennent une retraite anticipée (29 voix contre 9);
- réduction de la rente de veuve de 80% à 60% de la rente de vieillesse, mais relèvement de la rente d'orphelin de 40 à 60% (21 voix contre 18);
- la Confédération a toujours droit à une part des points de TVA prélevés en faveur de l'AVS/AI.

Le Conseil des Etats n'a pas suivi la proposition de la commission et s'est rallié au Conseil national qui ne voulait pas prélever de cotisations sur les indemnités journalières de l'assurance-accidents et de l'assurance-maladie (21 voix contre 20).

Il y a aussi convergence en ce qui concerne le prélèvement d'un point supplémentaire de TVA pour assurer le financement à long terme (32 contre 7). Le projet doit être adopté durant la session d'automne.

Lors de sa séance du 4 juillet, par 13 voix contre 8, la commission du Conseil national s'en est tenue à sa décision de débloquer 400 millions de francs pour rendre plus accessible aux bas revenus la retraite anticipée dès 62 ans. Pour le cas où les 400 millions seraient refusés en séance plénière, elle a approuvé par 11 voix contre 10 une proposition subsidiaire prévoyant une diminution de moitié, pendant dix ans, du taux de réduction applicable aux femmes.

Oui à l'assurance-maternité

Le Conseil des Etats est, lui aussi, favorable à un congé maternité de 14 semaines, financé grâce aux allocations pour perte de gain. Le 12 juin, il a approuvé par 27 voix contre 6 la modification de la loi consécutive au dépôt de l'initiative du conseiller national Pierre Triponez (PRD, BE). Les mères qui exercent une activité lucrative recevront donc 80% de leur salaire durant

14 semaines. Le Conseil des Etats, s'écartant sur ce point du Conseil national, a décidé qu'en cas d'adoption d'un enfant de moins de quatre ans, une allocation serait aussi versée durant quatre semaines. Par ailleurs seules les personnes qui ont exercé une activité lucrative durant cinq mois au moins (Conseil national: trois mois) auront droit à une compensation salariale. L'objet repasse au Conseil national.

L'assemblée des délégués de l'UDC a décidé le 28 juin de lancer un référendum contre la nouvelle version d'assurance-maternité.

La commission d'examen préalable du Conseil national a décidé, le 4 juillet, par 12 voix contre 6, de ne pas revenir sur son refus d'octroyer de prestations en cas d'adoption.

Oui du Conseil national à la RPF

La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPF) a été adoptée le 12 juin par le Conseil national. Les divergences par rapport au texte adopté par le Conseil des Etats ne sont pas très importantes. Le «paquet» constitutionnel a été adopté par 75 voix contre 42, et la nouvelle loi sur la péréquation par 60 voix contre 32 et 30 abstentions. Les tâches doivent désormais être clairement réparties. La loi entend aussi favoriser la collaboration intercantonale, atténuer les disparités entre cantons riches et cantons pauvres et renforcer l'autonomie des cantons en leur attribuant des fonds à utiliser comme ils l'entendent. La nouvelle répartition des tâches dans le domaine de l'aide aux personnes invalides a donné lieu à d'âpres discussions. Comme le premier conseil, la Chambre du peuple a décidé par 89 voix contre 63 que les cantons devaient financer seuls à l'avenir les homes et les ateliers pour personnes handicapées. La Confédération, quant à elle, prend en charge, au

moyen de l'AI, les mesures individuelles de réadaptation.

La nouvelle répartition des tâches attribue 7 domaines à la Confédération. 13 domaines sont cantonalisés et 12 sont déclarés tâches communes de la Confédération et des cantons. Une collaboration intercantonale avec compensation des charges est exigée dans 9 domaines.

La 2^e révision de la LAMal presque achevée

Les 17 et 18 juin, le Conseil national a suivi le Conseil des Etats sur la plupart des points importants de la révision. Les divergences seront éliminées lors de la session d'automne. Voici, en résumé, les principaux éléments de la révision de la LAMal, ainsi que les divergences les plus importantes :

- *Liberté de contracter*: Les assureurs-maladie ne sont plus tenus de collaborer avec tous les médecins ou d'autres fournisseurs de prestations du domaine ambulatoire. Les cantons fixent le nombre de médecins nécessaires par domaine de spécialisation en tenant compte de l'offre existant dans les cantons limitrophes. Les médecins travaillant au sein de réseaux où la responsabilité budgétaire est partagée et le choix du médecin limité doivent avoir préséance par rapport aux autres. Le Conseil national a encore clarifié ce point. Il prévoit, à titre d'alternative aux contrats individuels, des réseaux de soins intégrés dans lesquels le traitement des assurés est coordonné en permanence. Les personnes âgées et les malades chroniques peuvent conserver leur médecin, même lorsque celui-ci n'est plus sous contrat.

- *Hôpitaux*: Cantons et assureurs-maladies prennent en charge chacun la moitié des coûts des prestations de l'assurance obligatoire des soins fournies en hôpital. Le financement des hôpitaux est remplacé par un financement des prestations (p. ex. forfaits par cas). Les mêmes règles s'appliquent pour tous les hô-

pitaux privés et publics figurant sur une même liste cantonale des hôpitaux. Le concept «semi-hospitalier», à l'origine de certains problèmes de délimitation, est supprimé. Mais le Conseil des Etats et le Conseil national ne s'entendent toujours pas sur la définition des traitements hospitaliers. Le Conseil national accepte que les maisons de naissance soient reconnues comme des fournisseurs de prestations, ce à quoi s'était opposé le Conseil des Etats.

- *Réduction de primes et primes pour enfants*: Un mécanisme de réduction ciblée des primes d'assurance-maladie est introduit. La part des primes ne doit pas dépasser un certain pourcentage du revenu, entre 2 % et 10 % selon le revenu pour les familles avec enfants, et entre 4 % et 12 % pour les personnes seules. Le Conseil national veut que les cantons puissent fixer une limite supérieure de revenu. Pour le 2^e enfant, la prime est réduite de moitié. Dès le 3^e enfant, l'Etat prend en charge la totalité de la prime. 200 millions de francs de plus (Conseil des Etats: 150 millions de francs) doivent être versés au titre de la réduction des primes lorsque la révision entrera en vigueur (à l'heure actuelle, les subventions dépassent les 2 milliards de francs). Par la suite les subventions doivent être adaptées chaque année en fonction de l'évolution des coûts dans l'assurance obligatoire des soins.

- *Participation aux coûts*: Sur ce point, le Conseil national n'a pas suivi le premier conseil. Selon le Conseil des Etats, le patient doit désormais prendre en charge 20 % des coûts dépassant la franchise, et plus seulement 10 %, et le Conseil fédéral doit continuer à fixer chaque année le plafond de cette quote-part. Les personnes qui décident de s'affilier à un réseau abaissant les coûts de l'assurance ou qui ne peuvent pas conclure ce type de contrat ne paient que 10 %. Le Conseil national veut pour sa part que tout le monde continue à payer 10 % de quote-part. Une pro-

position de minorité, demandant que la franchise dépende du revenu, n'a pas été acceptée.

Autres décisions :

- Selon le Conseil des Etats, l'assurance obligatoire des soins ne doit verser qu'une «contribution» pour les soins prodigués dans les homes ou dans le cadre des organisations Spitex. Le Conseil national a renvoyé le problème des coûts des soins à la prochaine révision de la LAMal.
- Lorsque deux médicaments sont aussi appropriés l'un que l'autre, le moins cher d'entre eux doit être remis au patient. Le Conseil national ne veut autoriser la remise de génériques que si le médecin n'a pas prescrit expressément la préparation originale.
- Le Conseil national veut introduire une carte d'assuré facilitant l'établissement des factures et contenant aussi, avec l'approbation de l'assuré, des données personnelles utilisables en cas d'urgence.

Adoption du train de mesures fiscales 2001

Les Chambres fédérales ont adopté le train de mesures fiscales 2001 lors de la session d'été. Celui-ci comporte notamment une réforme de l'imposition des familles et de l'imposition des logements en propriété (cf. CHSS 3/2003, p.111). Lors de la votation finale du 20 juin, le Conseil national a approuvé le projet par 97 voix contre 69, et le Conseil des Etats par 30 voix contre 13 (et 2 abstentions). Les cantons envisagent de lancer un référendum contre l'ensemble du train de mesures, ce qu'ils peuvent faire jusqu'à l'expiration du délai référendaire, le 9 octobre 2003.

Entrée en vigueur de la loi sur l'égalité pour les personnes handicapées

Le 25 juin, le Conseil fédéral a décidé que la loi sur l'égalité pour

les personnes handicapées entreraient en vigueur le 1^{er} janvier 2004. La nouvelle loi permettra entre autres aux handicapés d'accéder plus facilement aux transports et aux bâtiments publics. Différentes révisions de lois, qui entreront, elles aussi, en vigueur le 1^{er} janvier 2004, tiennent également compte des besoins des personnes souffrant de handicaps (télécommunications, statistique fédérale, formation professionnelle, droit de la circulation routière). La loi sur l'égalité pour les personnes handicapées permettra à celles-ci d'avoir accès à la quasi-totalité du réseau de transports en commun. Ces mêmes personnes doivent aussi avoir plus facilement accès aux bâtiments et aux installations destinées au public. Cette règle s'applique évidemment pour les nouveaux bâtiments. Mais lorsque des installations sont rénovées, elles doivent aussi être adaptées aux besoins des personnes handicapées. Si cette obligation n'est pas satisfaite, une personne handicapée ou une organisation reconnue d'aide aux handicapés peut recourir ou déposer une plainte pour que les mesures ad hoc soient prises. Mais le droit d'accès aux bâtiments et aux installations ainsi que le droit de demander des services ne peuvent être garantis que si le principe de proportionnalité est respecté. En cas de litige, une pesée des intérêts doit avoir lieu. La loi précise que lorsqu'ils rénovent des bâtiments, les propriétaires ne doivent procéder à des adaptations que pour autant que celles-ci ne dépassent pas 20% des frais de rénovation ou 5% de la valeur d'assurance du bâtiment. L'entrée en vigueur de la loi s'accompagne de la création, au secrétariat général du DFI, d'un bureau pour l'égalité des personnes handicapées.

Mesures d'allègement 2003

Le Conseil fédéral a adopté, le 2 juillet, les mesures d'allègement 2003. Les assurances sociales sont concernées dans trois domaines (cf. CHSS 3/2002, p.111). Dans l'AVS, le montant des économies est inférieur de 35 millions de francs à celui qui figurait dans le projet, les estimations ayant été revues à la baisse. Par contre, le Conseil fédéral a effectivement diminué de 9,4 millions de francs pour 2005 et de 18,8 millions pour 2006 les réductions des subventions pour l'exploitation versées aux institutions pour personnes handicapées.

Accueil extrafamilial des enfants: le programme d'impulsion de la Confédération a bien démarré

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, le 1^{er} février 2003, 347 demandes ont été déposées à l'OFAS (état au 7 août 2003), et il ne cesse d'en arriver de nouvelles. 194 d'entre elles concernent des structures d'accueil collectif de jour, 125 des structures d'accueil parascolaire et 28 l'accueil familial de jour. Deux tiers des demandes sont le fait d'organisations privées, les autres émanent des pouvoirs publics. Deux tiers concernent la création de nouvelles structures, le dernier tiers l'augmentation des offres déjà existantes. 71% des demandes proviennent de Suisse alémanique, 29% de Suisse romande et du Tessin. Le plus grand nombre – et de loin – a été déposé par le canton de Zurich, mais les cantons de BE, VD, AG et GE témoignent aussi d'un vif intérêt.

68 demandes n'ont pas passé le stade de l'examen préalable, soit

qu'elles n'aient pas rempli le critère du caractère non lucratif, soit que la structure n'ait pas prévu de créer de nouvelles places d'accueil. Cet examen passé, les demandes sont envoyées aux cantons respectifs pour avis, avant que l'OFAS prenne la décision définitive. Jusqu'ici, 75 demandes ont été approuvées, 45 attendent l'avis cantonal, 27 en sont à la phase de l'examen final par l'OFAS. Les demandes restantes sont au stade de l'examen préalable.

Parmi les demandes approuvées, 51 concernent des structures d'accueil collectif de jour, 18 des structures d'accueil parascolaire et les 6 dernières l'accueil familial de jour. Grâce à elles, 1323 nouvelles places d'accueil ont été créées (945 pour l'accueil collectif de jour et 378 pour l'accueil parascolaire). Si toutes les demandes actuellement à l'étude étaient acceptées, 4834 nouvelles places d'accueil bénéficieraient des aides financières de la Confédération. (Informations: www.bsv.admin.ch/impulse)

Examen de certains points de la LPP

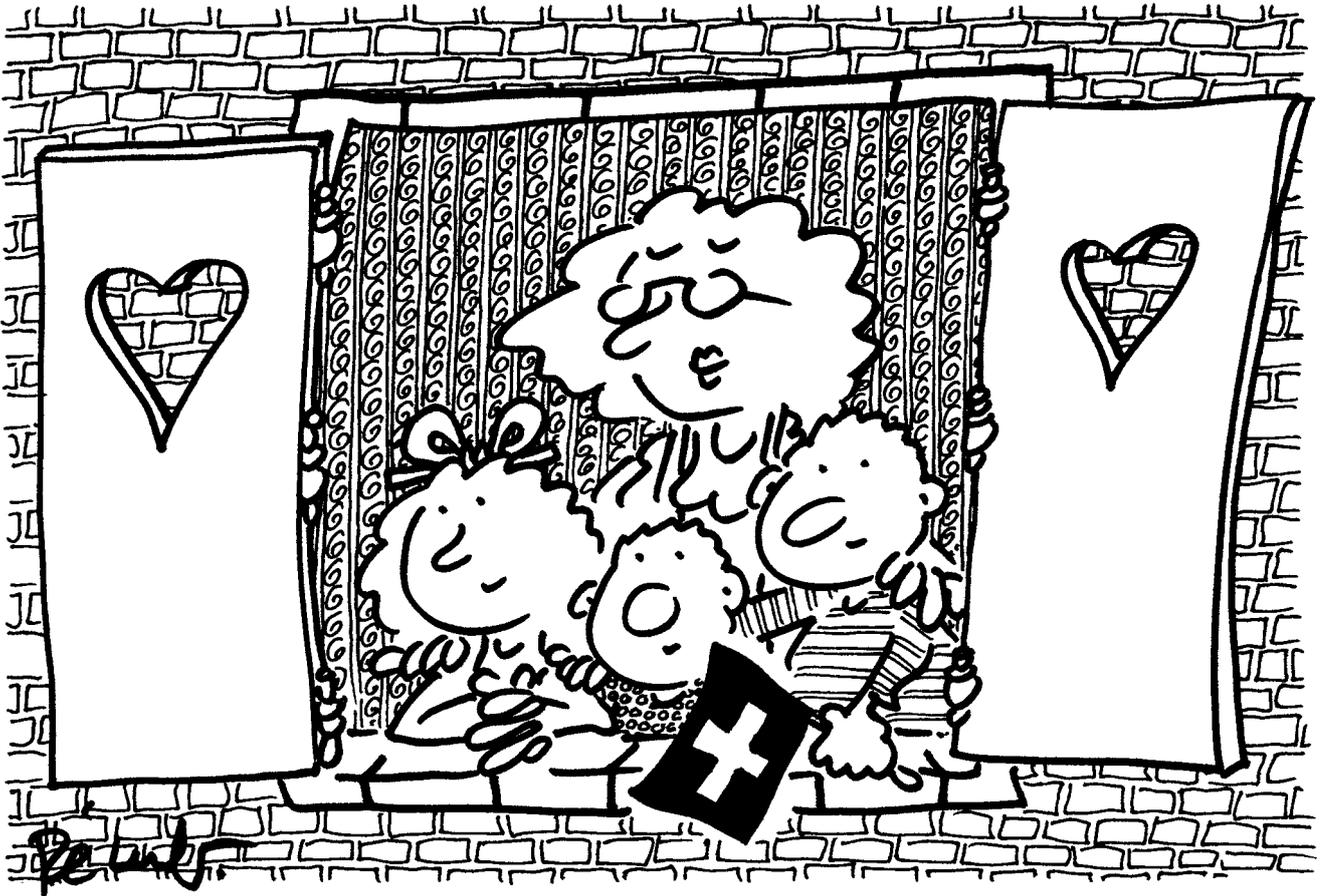
Le 11 juillet, le Département de l'intérieur a demandé à deux commissions d'experts d'examiner certains problèmes du système de la prévoyance professionnelle. La Commission d'experts «Formes juridiques des institutions de prévoyance», dirigée par le professeur Hans Michael Riemer, doit faire des propositions permettant de donner aux institutions de prévoyance une nouvelle forme juridique mieux adaptée aux objectifs de la LPP. La commission d'experts «Optimisation de la surveillance», présidée par le professeur Jürg Brühwiler, a reçu le mandat d'examiner les instruments et les structures de surveillance actuels. Les commissions présenteront au Conseil fédéral un rapport intermédiaire et

une analyse avant la fin de l'année 2003. Elles élaboreront aussi un projet de loi durant l'année qui suivra.

Réduction de primes: réglementation transitoire dès 2004

L'arrêté sur les subsides annuels destinés à la réduction de primes des cantons arrive à échéance à la fin de l'année. Une réglementation transitoire devra être adoptée, parce que la révision de la LAMal entrera en vigueur plus tard que prévu. La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a donc adopté, le 7 juillet, par 18 voix contre 1 et 4 abstentions, un arrêté fédéral ad hoc. Cette année, les subsides se montaient à 2,3 milliards de francs. En 2004, la somme augmentera de 1,5%, et d'autant chaque année jusqu'en 2007.

La pauvreté – une réalité en Suisse aussi



L'avenir de la prévoyance vieillesse suscite de nombreuses craintes. A juste titre, car dans ce domaine une planification à long terme est indispensable. En fait, nos aînés s'en sortent aujourd'hui plutôt bien grâce à l'AVS et aux prestations complémentaires; leurs conditions de vie vont même en s'améliorant avec le renforcement du 2^e pilier. Mais on oublie un peu vite que d'autres couches de la population sont nettement moins bien loties. En Suisse, un dixième de la population vit au-dessous du seuil de pauvreté. Comment lutter contre ce phénomène? C'est la thématique qu'abordent les articles qui suivent.

Stratégies pour éviter la pauvreté en Suisse

Conformément aux buts sociaux de la Constitution fédérale, la Confédération et les cantons s'engagent à ce que toute personne bénéficie de la sécurité sociale. Les assurances sociales ont pour mission de satisfaire à cette obligation. Elles interviennent en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de vieillesse et de chômage. Mais que cette protection manque, qu'elle soit insuffisante ou limitée dans le temps, et la pauvreté apparaît. Dernier filet, l'aide sociale est alors sollicitée – une tendance qui s'est malheureusement accentuée ces dernières années.



Talin Stoffel
CCG, domaine Recherche
et développement, OFAS



René A. Meier
Redacteur *Sécurité sociale*,
OFAS

Il incombe en principe à toute personne de pourvoir à son bien-être selon ses capacités. L'Etat n'apporte son aide qu'à titre subsidiaire. Comme le précise l'article 41 de la Constitution fédérale, il garantit la sécurité sociale «en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée».

Si l'aide sociale est davantage sollicitée depuis les années 90, ce n'est pas parce que les assurances sociales ont cessé de remplir leur rôle. L'explication réside dans une instabilité économique accrue et une situation générale en mutation. Les assurances sociales ne s'adaptent que de façon limitée à ces changements, bien qu'ils les aient affectées et les affectent encore (notamment l'AC et l'AI).

La pauvreté, une notion relative

Le phénomène de la pauvreté est aussi défini par la société elle-même. Ce que l'on qualifie de pauvreté varie beaucoup selon le lieu, l'époque et, en particulier, le contexte social. En Suisse, elle n'est pas synonyme de dénuement extrême, mais elle est déterminée en fonction du niveau de vie général. Notre pays ne connaît pas de seuil officiel de pauvreté matérielle, si ce n'est celui fixé implicitement par le minimum vital dans le droit des poursuites, par les normes CSIAS pour les prestations d'aide sociale, ainsi que par les prestations complémentaires de l'AVS et de l'AI.

Conformément aux normes CSIAS est réputé pauvre le ménage d'une personne dont le revenu ne dépasse pas 2200 francs. Les 10 % de pauvres évoqués en introduction sont basés sur ce critère. Sont de loin les plus menacées les personnes élevant seules des enfants, les familles nombreuses, les étrangers et les personnes divorcées. Les enfants et les adolescents ne sont donc pas épargnés, d'autant que, depuis quelques années, le fait d'avoir des enfants augmente encore le risque de pauvreté.

Le nombre de pauvres ne correspond toutefois pas à celui des bénéficiaires de l'aide sociale. Ainsi, seules 29 800 personnes (2,4 %) y avaient recours dans le canton de Zurich en 2001, alors qu'on enregistrait 163 000 personnes vivant près ou au-dessous du seuil de pauvreté.

La pauvreté ne se résume pas au seul aspect financier. On parle aujourd'hui de pauvreté relative, une notion qui englobe une dimension à la fois immatérielle et matérielle. Cette distinction est importante, même si les deux dimensions vont souvent de pair: de faibles moyens financiers peuvent limiter l'accès aux ressources sociales, culturelles et sanitaires. Si être pauvre n'équivaut plus guère en Suisse à souffrir de la faim, il en résulte dans nombre de cas une exclusion de la vie sociale, culturelle, politique et économique. Or, cette situation a justement des conséquences à long terme pour les enfants et les jeunes. Ils sont ainsi plus souvent malades et souffrent plus fréquemment de troubles psychosomatiques, comme les maux de tête, le mal de dos ou l'insomnie. Ces enfants rencontrent aussi plus de difficultés scolaires et ont de moins bonnes chances de formation. Ils font donc face à des conditions de départ moins favorables pour leur vie d'adulte. En ce sens, la pauvreté s'«hérite».

Conférence nationale sur la pauvreté

L'Office fédéral des assurances sociales a organisé, le 23 mai 2003, une Conférence nationale sur la pauvreté. Il s'agissait de débattre des moyens et des stratégies de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. L'instigatrice en était la conseillère nationale Agnes Weber (PS/AG), qui avait déposé en 1998 un postulat dont la teneur était la suivante:

«Le Conseil fédéral est invité à organiser une conférence nationale sur la pauvreté pour donner suite à l'analyse sur la pauvreté en Suisse. Il y conviera les institutions ou spécialistes particulièrement versés en la matière et les organes concernés. Les participants seront invités à réfléchir aux moyens de contrer la pauvreté et à proposer des solutions.»

Le président de la Confédération, Pascal Couchepin, assistait à la conférence. Y ont participé en outre des scientifiques suisses et étrangers, des représentantes et représentants d'ONG, des partenaires sociaux et des instances fédérales et cantonales.

Les thèmes suivants ont été discutés dans cinq ateliers:

- la mesure statistique des phénomènes sociaux,
- l'accès à l'aide matérielle,
- les conséquences de la pauvreté sur la santé,
- la pauvreté en tant que conséquence de la migration,
- la lutte contre la pauvreté par la formation et le travail.

L'OFAS prépare une documentation sur cette manifestation. Elle paraîtra à la fin de l'été et pourra être obtenue auprès de Talin Stoffel, OFAS, 3003 Berne.

Ses causes

Etre pauvre, c'est manquer de moyens pour mener une vie convenable. Des revenus insuffisants dus à des salaires trop bas ou à l'impossibilité de travailler à 100 %, par exemple en raison de la garde des enfants, en sont la cause la plus fréquente. Mais la pauvreté s'explique aussi par des dépenses trop élevées induites, par exemple, par un loyer trop cher, des frais importants d'obtention du revenu (pour la garde des enfants ou le trajet jusqu'au travail) ou encore par une imposition disproportionnée. L'étude réalisée récemment par la CSIAS dans les chefs-lieux cantonaux a montré de manière éclatante que le revenu disponible n'est pas en relation linéaire avec le revenu de l'activité lucrative; il varie très fortement selon les conditions générales prévalant dans le lieu de domicile (CHSS 2/2003, p. 87).

La pauvreté est engendrée la plupart du temps par un revenu du travail insuffisant, par une activité lucrative trop réduite ou inexistante, autrement dit par un chômage (partiel), voulu ou non. L'insuffisance du revenu du travail peut aussi être due à une formation professionnelle lacunaire, à de maigres qualifications ou encore à un handicap physique ou psychique.

On le sait: les salaires ne prennent pas en considération les besoins subjectifs des employés, ni la prestation effective, si ce n'est de façon limitée. C'est la productivité d'une branche économique donnée qui détermine les salaires. Les efforts de formation entrent en ligne de

compte jusqu'à un certain point, de même que, dans une moindre mesure, les obligations sociales liées notamment aux enfants.

En Suisse, les allocations familiales régies par l'Etat répondent à ce dernier élément. Ces prestations ne couvrent cependant qu'une infime partie des frais réels engendrés par les enfants, elles varient grandement d'un canton à l'autre et ne sont accordées qu'à des personnes exerçant une activité lucrative.

Travailler et être pauvre

Une personne qui, tout en exerçant une activité professionnelle, ne parvient pas à subvenir à ses besoins fait partie des *working poor*. Selon les résultats publiés récemment par l'Office fédéral de la statistique, 6,5 % des actifs dans la population âgée de 20 à 59 ans se rangent dans ce groupe. Ainsi, 220 000 personnes sont pauvres bien qu'elles travaillent. Elles vivent dans 149 000 ménages qui comptent au total 505 000 personnes, dont 219 000 enfants. Le taux de *working poor* est de 9 % chez les familles ayant deux enfants et de 16 % chez les familles avec trois enfants ou plus; il grimpe même à 19 % chez les personnes élevant seules des enfants. La définition du seuil de pauvreté s'appuie sur les normes de la CSIAS (2200 fr. pour un ménage d'une personne, 4300 fr. pour une famille avec deux enfants).

Les bas salaires expliquent en partie seulement le phénomène des *working poor*. Selon les données de l'année 2002, la part des personnes ayant un bas salaire (revenu net annuel inférieur à 35 000 fr.) parmi les *working poor* atteint 60 %. C'est dire que plus d'un *working poor* sur trois est dans ce groupe malgré un revenu supérieur au seuil des bas salaires. Si l'on considère uniquement les *working poor* travaillant à temps complet, la part des personnes ayant un bas salaire diminue, mais représente encore 31 %.

Dans une question adressée au Conseil fédéral, la conseillère nationale F. Teuscher (groupe écologiste, BE) voulait connaître les prévisions sur l'évolution future du phénomène, trouvant aujourd'hui déjà ses répercussions terribles, surtout pour les enfants. Dans sa réponse du 10 juin 2003, le président de la Confédération, Pascal Couchepin, admet que les enfants de ménages pauvres sont défavorisés à bien des égards. A ses yeux, il n'existe pas de réponse simple, mais la croissance économique a une incidence positive. Il renvoie aussi aux différentes mesures actuellement en consultation aux Chambres fédérales (voir le dernier paragraphe), ainsi qu'au financement déjà en vigueur de places dans des structures d'accueil pour enfants. S'agissant de pronostics à moyen terme, un scénario économique général ne donne pas, à son avis, d'image fiable. Il s'agirait d'étudier pour chaque secteur économique l'évolution et ses répercussions sur le marché du travail, ce qui est extrêmement difficile.

Mesures de lutte

Dans la conception libérale, la lutte contre la pauvreté est une tâche qui ne relève pas en premier lieu de l'Etat; il appartient à l'économie de garantir la prospérité par le plein emploi. Or, ce postulat se concrétise tout au plus en période de haute conjoncture, comme l'a prouvé la récession des années 70. Ce constat fut alors à l'origine de l'instauration d'une assurance-chômage obligatoire, dont la nécessité s'est également confirmée dans les années 90, quand le chômage a dépassé pour la première fois dans notre pays la barre des 5 %. A l'heure de la globalisation et de l'insécurité créée par le nombre croissant de licenciements massifs, l'assurance-chômage facilite aussi le changement structurel de l'économie.

De l'avis de Peter Hasler, directeur de l'Union patronale suisse, la formation tend aussi à constituer un rempart contre la pauvreté. Il est judicieux que l'Etat se charge de la formation scolaire. Mais, de son côté, l'économie doit contribuer à la formation professionnelle, indispensable pour résister à la concurrence.

Contribution de l'économie

Que peut faire l'économie pour empêcher la pauvreté? Avant tout, assouplir le marché du travail grâce à une

offre accrue de postes à temps partiel. Les femmes se réinséreront ainsi plus facilement dans la vie professionnelle et les hommes pourront participer davantage aux tâches familiales. Quant aux personnes ayant une capacité de travail réduite, elles auront plus de chances de trouver un emploi. Par ailleurs, l'Union patronale suisse a lancé en 1999 un projet pour encourager l'intégration professionnelle des personnes handicapées. La mise en œuvre de ce projet devrait être étendue, ce qui permettrait, en particulier, de mettre un frein à la forte augmentation du nombre de nouveaux rentiers AI.

Le patronat peut encourager la conciliation du travail et de la famille par des mesures supplémentaires: crèches, horaires de travail flexibles, travail à domicile, etc. La revendication d'une hausse généralisée des bas salaires a peu de chances d'aboutir à l'heure actuelle. En revanche, les réglementations par branche négociées entre partenaires sociaux sont plutôt une réussite, comme l'attestent quelques exemples récents.

Contribution des pouvoirs publics

Les communes et les cantons, voire la Confédération, améliorent la situation financière des personnes à bas revenus par des mesures de politique familiale et fiscale. L'impôt fédéral direct permet d'alléger la charge des classes inférieures de revenus. De même, l'Etat contribue à accroître les possibilités de concilier profession et famille. Les aides au financement de structures d'accueil extrafamiliales pour enfants octroyées par la Confédération depuis cette année en sont l'illustration. Les allocations pour enfants versées actuellement sont, par contre, extrêmement modestes. Les interventions en la matière ont de la peine à s'imposer. Ainsi, l'initiative parlementaire Fankhauser (datant de 1991), qui demandait d'augmenter légèrement l'allocation pour enfant et de l'harmoniser dans toute la Suisse, attend depuis des années un destin incertain. L'initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfants!», déposée par Travail.Suisse, est actuellement pendante auprès du Conseil fédéral.

Les principaux instruments de lutte contre la pauvreté avec un fort impact de redistribution sont au nombre de quatre:

- *les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC)*: elles sont efficaces pour assurer l'existence des bénéficiaires de prestations de l'AVS et de l'AI, mais ne profitent pas aux autres catégories de personnes. Elles sont financées en totalité par les ressources fiscales de la Confédération et des cantons;
- *la réduction des primes de l'assurance-maladie*: elle touche près de douze fois plus de personnes que les PC. Mais la somme totale des réductions de prime (2,7 milliards de francs) n'est que légèrement supérieure à celle des PC (2,4 milliards de francs);

- *les allocations familiales*: elles sont versées aux seuls actifs salariés sous forme d'allocations pour enfant et d'allocations pour formation et, dans certains cantons, d'allocations de naissance. En revanche, les personnes sans activité lucrative, ainsi que les indépendants – à de rares exceptions cantonales près – n'y ont pas droit. On estime les allocations familiales versées à près de 4,4 milliards de francs au total. Elles sont financées par l'employeur et – dans le cas des allocations dans l'agriculture – par la Confédération et les cantons;
- *l'aide sociale* des communes, régie au niveau cantonal, atteint des coûts globaux similaires aux deux premiers instruments cités. Ses prestations profitent à toutes les citoyennes et tous les citoyens dans le besoin, quelle qu'en soit la cause.

Perspectives

Des idées révolutionnaires pour lutter contre la pauvreté, qui soient socialement et économiquement supportables, ne sont pas légion et suscitent souvent la controverse. Ainsi, le salaire minimal garanti a peu de chances de devenir une réalité à l'échelle nationale. La politique des petits pas apporte, quant à elle, des améliorations. Aujourd'hui, les projets qui soutiennent les familles et rendent compatibles profession et famille ont le vent en poupe. Outre leurs avantages économiques, ces mesures favorisent aussi un accroissement

de la natalité qui profite à la prévoyance vieillesse, un argument à nouveau avancé ces derniers temps. Quelques exemples de ce type de mesures:

- l'introduction d'un salaire de substitution pour les mères exerçant une activité lucrative au sens de l'Initiative Triponez,
- la réduction des primes pour enfants décidée dans la 2^e révision de la LAMal (deuxième enfant 50 %, pas de prime à partir du troisième enfant),
- l'abaissement du seuil d'accès au régime obligatoire dans la 1^{re} révision de la LPP,
- le projet de PC pour les familles (cf. article p. 189),
- l'augmentation de la déduction pour enfants dans le cadre de la nouvelle imposition fédérale des familles,
- le plan d'action pour lutter contre la difficulté de lecture, lancé depuis peu par la Conférence des directeurs des affaires sociales (appui pédagogique pour les personnes de langue étrangère, soutien des garderies d'enfants, repas de midi à l'école et aide aux devoirs).

Aucun Etat, le plus riche soit-il, ne saurait éradiquer à jamais la pauvreté. Mais il faut la restreindre le plus possible, à la fois par souci de justice et pour la prospérité de l'Etat tout entier. Une répartition des revenus perçue comme équitable est la meilleure garante de la paix sociale.

Talin Stoffel, Recherche et Développement, centre de compétences Analyses fondamentales de l'OFAS;
e-mail: talin.stoffel@bsv.admin.ch

Communiqué de presse. Initiative des villes: politique sociale, 7 juillet 2003

Aide sociale en 2002: comparaison des villes

La mauvaise situation économique accroît les charges de l'aide sociale

Inversion de tendance dans l'aide sociale: si le nombre de bénéficiaires était encore à la baisse en 2001, il a augmenté en 2002 dans quatre des huit villes étudiées. Les enfants et les adolescents sont deux fois plus nombreux que les autres groupes d'âge à dépendre de ces services.

L'Initiative des villes a été chargée de rédiger le rapport sur les chiffres clés de l'aide sociale 2002. Huit villes suisses ont participé à la comparaison: Bâle, Berne, Lucerne, Schaffhouse, Winterthour et Zurich ainsi que, pour la première fois en 2002, Frauenfeld et Uster.

A Bâle, Frauenfeld, Winterthour et Zurich, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale était plus élevé en 2002 que l'année précédente; le nombre de cas a augmenté aussi, dès l'automne 2002, dans les quatre autres villes. La mauvaise situation économique est certainement responsable de cette évolution.

Ce qui inquiète le plus les responsables est le fort pourcentage de jeunes réduits à vivre de l'aide sociale. Chez les adultes entre 18 et 25 ans, les chiffres ont augmenté dans six villes, parfois de façon spectaculaire. Selon la statistique effectuée entre décembre 2001 et décembre 2002, l'augmentation est particulièrement nette à Zurich: 22,5 % de plus. Pour ces personnes au seuil de la vie professionnelle, le fait que l'intégration professionnelle réussisse ou que la dépendance matérielle s'installe est décisif. Les enfants et les adolescents de moins de 18 ans sont, comme l'année précédente déjà, deux fois plus souvent concernés (8,4 %) que la moyenne (4,2 %). Les chiffres de ce groupe d'âge ont encore augmenté (sauf à Berne et à Lucerne), passant à plus de 10 % dans trois villes.

L'Initiative des villes réclame depuis des années un élargissement aux familles du régime des prestations complémentaires. Les derniers chiffres de l'aide sociale montrent combien un tel instrument est nécessaire si l'on veut réduire de manière décisive le risque majeur de pauvreté qui touche les jeunes et les adolescents.

Renseignements: Ruedi Meier, président de l'Initiative des villes: politique sociale, tél. 041 208 81 32;
Manfred Seiler, chef de projet Chiffres clés, tél. 041 367 48 29.

Plan national de lutte contre la pauvreté en Suisse : quelques enseignements européens

La première Conférence nationale sur la pauvreté en Suisse a eu lieu le 23 mai 2003. Sa principale conclusion est que le Conseil fédéral donne un élan significatif à une mobilisation de tous les citoyens et citoyennes en élaborant – ou en faisant élaborer – un plan national de lutte contre la pauvreté en Suisse. Cet article se propose de voir quelles sont les leçons qui peuvent être tirées des dynamiques européennes qui se sont développées depuis quelques années aussi bien au Conseil de l'Europe – dont la Suisse est membre depuis exactement 40 ans – que dans l'Union européenne. Les auteurs de cet article ont contribué à ces évolutions.



Annelise Oeschger et Olivier Gerhard
Mouvement ATD Quart Monde

Le développement d'une nouvelle pensée sur la lutte contre la pauvreté

Les premiers acteurs de la lutte contre la grande pauvreté sont les personnes et les familles les plus pauvres elles-mêmes. Elles ne se battent pas seulement pour leur survie quotidienne mais surtout «pour que nos enfants aient un avenir». Peu d'efforts sont aussi méconnus que les leurs. Si un père de famille ose enfin rencontrer l'instituteur de son fils et n'arrive finalement qu'à lui reprocher de faire trop d'activités artistiques, comment l'instituteur pourrait-il s'imaginer que le principal souci de ce père est de voir son fils sortir de l'école illettré comme il l'est toujours lui-même ? Tout soutien aux populations dans la pauvreté n'est possible que si l'ensemble des acteurs connaissent leurs conditions de vie

et leurs stratégies de survie, leurs plus grandes souffrances, leurs aspirations et leurs propositions.

C'est pour cette raison que le Conseil économique et social français a pris appui sur les populations très pauvres pour élaborer un rapport intitulé «Grande pauvreté et précarité économique et sociale» (publié en 1987), dont Joseph Wresinski (fondateur du Mouvement international ATD Quart Monde) a été le rapporteur. Cette «démarche Wresinski» a fait école dans plusieurs pays et organisations internationales. Ainsi, depuis 1989, ont eu lieu tous les deux ans des universités populaires Quart Monde au Comité économique et social de l'Union européenne à Bruxelles. Elles ont rassemblé des personnes très pauvres, des fonctionnaires nationaux et européens, des professionnels et des membres d'associations, venant aussi de Suisse. Dans ces rencontres et d'autres similaires, les participants ont pris la mesure du défi que représente l'éradication de la grande pauvreté : il ne s'agit pas de prendre quelques mesures par-ci par-là, mais bien de forger une politique globale et cohérente, de passer toutes les politiques au crible de leur effet sur l'avancée ou le recul des plus faibles et de traduire dans les faits l'indivisibilité des droits fondamentaux et l'accès de tous à tous ces droits. «*Nous ne sommes pas des rats, même si nous faisons les poubelles*», s'exclamait une personne sans abri, alors que quelqu'un affirmait que pour les plus pauvres, le plus important serait d'avoir un toit et de la nourriture, «*nous avons aussi besoin de voir de belles choses, de rencontrer les autres et de les soutenir à notre tour*».

Pour mettre en œuvre de telles propositions, tous les gouvernements (dont celui de la Suisse) ont adopté en mars 1995, lors du *Sommet mondial sur le développement social*, un programme d'action. Celui-ci incite chaque pays à promouvoir une stratégie nationale et un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale dans le but que : «*Tous, hommes et femmes, en particulier ceux qui vivent dans la pauvreté, puissent exercer les droits, utiliser les ressources et partager les responsabilités qui leur permettent de vivre une vie satisfaisante et de contribuer au bien-être de leur famille, de leur communauté et de l'humanité*» (Déclaration de Copenhague, point 9).

L'année suivante, en avril 1996, le Conseil de l'Europe va dans la même direction. Il introduit dans la *Charte sociale révisée* un droit nouveau, unique à l'heure actuelle dans l'ensemble des instruments internationaux, le «droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale» :

Objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale (Nice, décembre 2000)

1. Promouvoir la participation à l'emploi et l'accès de tous aux ressources, aux droits, aux biens et aux services:
 - accès à un emploi durable et de qualité pour les plus vulnérables (développement de parcours d'accompagnement vers l'emploi, de gardes d'enfants, de l'économie sociale, prévention des ruptures professionnelles)
 - garantie de ressources permettant de vivre dans la dignité
 - accès à un logement décent
 - accès aux soins de santé
 - accès à l'éducation, la justice, la culture, le sport et les loisirs.
2. Prévenir les risques d'exclusion:
 - veiller à l'accès de tous aux nouvelles technologies de l'information
 - éviter les ruptures telles que le surendettement, l'exclusion scolaire ou l'expulsion d'un logement
 - préserver les solidarités familiales.
3. Agir pour les plus vulnérables:
 - favoriser l'intégration sociale des personnes en situation de pauvreté persistante
 - éliminer la pauvreté des enfants
 - développer des actions globales dans les territoires confrontés à l'exclusion.
4. Mobiliser l'ensemble des acteurs:
 - promouvoir la participation et l'expression des personnes en situation d'exclusion
 - assurer l'intégration de la lutte contre les exclusions dans l'ensemble des politiques
 - mobiliser les autorités publiques aux niveaux national, régional et local
 - adapter les services administratifs et sociaux aux besoins des personnes en situation d'exclusion
 - promouvoir le partenariat entre les acteurs publics et privés, notamment les partenaires sociaux, les organisations non gouvernementales et les organisations de services sociaux
 - encourager la responsabilité et l'action de tous les citoyens dans la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale
 - favoriser la responsabilité sociale des entreprises.

«En vue d'assurer l'exercice effectif du droit à la protection contre la pauvreté et l'exclusion sociale, les Etats s'engagent

a. à prendre des mesures dans le cadre d'une approche globale et coordonnée pour promouvoir l'accès effectif notamment à l'emploi, au logement, à la formation, à l'enseignement, à la culture, à l'assistance sociale et médicale des personnes se trouvant ou risquant de se trouver en situation d'exclusion sociale ou de pauvreté, et de leur famille;

b. à réexaminer ces mesures en vue de leur adaptation si nécessaire.»

(Charte sociale révisée, article 30)

On y retrouve la nécessité d'une politique cohérente, prenant en compte tous les domaines de la vie personnelle et familiale. Par ailleurs, dans les commentaires faits au moment de la rédaction de cet article, il est précisé que l'évaluation des mesures prises doit être faite avec les populations concernées.

Actuellement 15 Etats membres du Conseil de l'Europe ont ratifié cette Charte sociale révisée et doivent rendre compte périodiquement de la façon dont ils mettent en œuvre cette «approche globale et coordonnée».

La stratégie de Lisbonne

Dans le cadre de l'Union européenne, le Portugal a eu le courage de proposer aux 15 Etats membres une stratégie visant à l'élimination de la pauvreté en Europe. Elle a été adoptée lors du Sommet des chefs d'Etat et de gouvernement qui a eu lieu à Lisbonne en mars 2000. Elle comporte deux éléments: une méthode de mobilisation de tous les acteurs; une description des politiques qui sont à mettre en œuvre.

- La méthode de mobilisation est la suivante: chaque Etat adopte un *plan national d'action pour l'inclusion sociale* avec la collaboration des autorités locales, régionales et nationales et en concertation avec les partenaires sociaux et les associations. Le premier plan national a été rédigé par chacun des 15 Etats membres pour l'été 2001; un deuxième plan national est attendu pour l'été 2003. Au niveau européen, un programme d'action soutient la mise en œuvre de ces plans. La Commission européenne fait un rapport sur l'ensemble des plans nationaux pour permettre une plus grande interaction entre ce qui se passe dans chaque pays et pour relever les meilleurs exemples de cohérence des politiques ou d'actions particulières.

Une évaluation des résultats obtenus est faite notamment à l'aide d'indicateurs. Lors d'un sommet de printemps, chaque année, les chefs d'Etat et de gouvernement font le point de cette démarche. Une table ronde européenne réunit l'ensemble des acteurs le 17 octobre, à l'occasion de la Journée mondiale du refus de la misère.

Cette méthode est très importante, car elle maintient une dynamique. Mais une dynamique n'est utile que si elle est au service de bons objectifs.

- Les politiques à mettre en œuvre ont été déterminées dans les *objectifs de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale* qui ont été adoptés lors du Sommet européen de Nice en décembre 2000. Nous attachons une grande importance à ce document: sa pertinence se fonde sur le fait qu'il a été élaboré à partir de propositions faites par les associations et les populations en grande pauvreté de Suisse et d'autres pays européens, qui se sont rassemblées et mobilisées pour dynamiser et influencer les politiques européennes de lutte contre la pauvreté.

Par ailleurs, deux préoccupations transversales sont présentes dans l'ensemble de cette stratégie: toutes les actions menées doivent respecter la dignité de chacun et permettre une égalité entre les femmes et les hommes.

Quelles leçons tirer pour la Suisse ?

Les premiers résultats de la stratégie de Lisbonne nous poussent à faire plusieurs remarques.

Pour susciter une dynamique durable, il est essentiel que les plus hauts niveaux de l'Etat prennent leurs responsabilités. Si les chefs d'Etats et de gouvernement réunis à Lisbonne en 2000 n'avait pas adopté une vraie stratégie (avec des étapes, des rendez-vous, des échéances), leurs déclarations seraient restées vaines. Et les populations en grande pauvreté auraient pu perdre espoir. Il est donc très important pour ces populations que la Confédération donne une suite concrète et visible à la Conférence nationale sur la pauvreté. Dans le cadre du fédéralisme, seul le Conseil fédéral peut donner globalité et cohérence à cette action.

La méthode des plans nationaux s'adapte très bien aux différents niveaux de compétences. Chaque pays membre de l'Union européenne a su trouver la façon d'impliquer les autorités régionales et locales selon son niveau de fédéralisme.

Les plans nationaux se sont appuyés sur les dynamiques déjà existantes dans les pays. En Suisse, des dynamiques nationales sont développées dans des organisations comme la CSIAS (Conférence suisse des institutions d'action sociale), la CDAS (Conférence des di-

rectrices et directeurs cantonaux des affaires sociales), l'Union des Villes suisses, l'APAS (Association suisse des professionnels de l'action sociale), ainsi que dans des syndicats et de nombreuses ONG. Elles peuvent soutenir les efforts de la Confédération. Nous pouvons dire par expérience qu'il est fédérateur, rassembleur, de s'unir pour assurer l'accès effectif des plus pauvres aux droits.

Une des grandes difficultés de la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne a été de rassembler tous les partenaires, y compris les populations vivant dans la pauvreté, pour la conception des plans nationaux. Au moment de la réalisation des plans, ce manque de collaboration a souvent freiné une mobilisation de tous. Il est donc indispensable que, dès le départ, un plan national soit réfléchi et élaboré avec les différents partenaires, et notamment avec les plus pauvres eux-mêmes.

Deux propositions découlent de ces observations:

1. Le Conseil fédéral a la responsabilité de lancer une stratégie nationale et un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Ce plan ne doit pas considérer la pauvreté uniquement à travers la question de la pauvreté monétaire, mais prendre en compte un ensemble cohérent et global de droits comme le font les objectifs adoptés au Sommet de Nice. Il doit, de même, concerner l'ensemble des politiques et pas seulement celles qui sont dites «sociales».
2. Les autorités fédérales pourraient créer et animer un Comité national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Il serait composé de représentants des populations vivant la pauvreté et l'exclusion sociale, des autorités publiques, des parlementaires, du patronat, des syndicats, des professionnels de l'enseignement et du travail social, des universités, des Eglises et des associations. Sa mission serait de soutenir l'élaboration d'un plan national de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, puis d'être associé à son suivi.

Le Préambule de la Constitution fédérale affirme que **«la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres»**. Il est temps de faire un nouveau pas pour répondre à cette interpellation.

Annelise Oeschger est avocate, volontaire permanente du Mouvement ATD Quart Monde. Déléguée de ce Mouvement auprès du Conseil de l'Europe depuis 1994, elle est aussi vice-présidente de la Commission de liaison des ONG auprès du Conseil de l'Europe. E-mail: atd.regio@debitel.net

Olivier Gerhard est volontaire du Mouvement ATD Quart Monde. Il a été délégué de ce Mouvement auprès du Conseil de l'Europe, puis depuis 1994 auprès de l'Union européenne. E-mail: olivier.gerhard@freesurf.ch

Des PC pour les familles ?

Pour un soutien ciblé aux familles à faible revenu

L'idée est aussi simple que séduisante: assurer aux enfants, comme aux personnes âgées, un minimum de ressources financières grâce aux prestations complémentaires (PC). Les PC à l'AVS et à l'AI ont notablement contribué à réduire la pauvreté des aînés. Par contre, il n'est pas possible aujourd'hui de réduire efficacement la pauvreté des familles avec enfants, qui constitue un problème plus grave, au moyen de l'aide sociale, système lourd et inégal selon les régions. Nous présentons ci-après un modèle possible de prestations complémentaires pour familles.



Eveline Hüttner et Tobias Bauer
Bureau BASS, Berne

Le canton du Tessin a mis en vigueur avec succès un modèle de PC pour familles (Sécurité sociale 4/2001, p.190). Mais d'autres cantons aussi ont reconnu qu'il était urgent d'agir. Douze d'entre eux ont introduit des prestations sous condition de ressources pour familles à faible revenu avec enfants en bas âge. Mais ces prestations sont étroitement limitées dans le temps: la limite d'âge pour l'enfant le plus jeune est comprise entre six mois et deux ans. Seul le canton du Tessin accorde également des prestations complémentaires pour les enfants jusqu'à l'âge de 15 ans.

Deux initiatives parlementaires (Fehr, Meier-Schatz) demandant pour toute la Suisse l'introduction de PC pour familles selon le modèle tessinois ont été déposées au Conseil national en 2001. Le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS a élaboré un tel modèle national sur mandat de la Conférence des

directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

Le modèle

Deux instruments sont utilisés, comme dans le modèle tessinois: des PC pour les besoins vitaux des enfants et des PC pour les besoins vitaux des parents.

- Les prestations complémentaires pour enfants comblent la différence entre les allocations pour enfants et les besoins vitaux minimaux des enfants (plafonnement analogue à celui des PC à l'AVS/AI).
- Pour les familles avec enfants en bas âge et dont le revenu disponible ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux malgré les PC pour enfants, cette lacune est comblée par des PC pour parents. Ces dernières sont censées couvrir les frais indirects résultant de la perte de gain due à la nécessité de prendre soin des enfants. Nous distinguons trois phases:
 - **Phase I – première année de vie d'un enfant:** durant cette période, l'éventuel manque de ressources, après versement des PC pour enfants, est entièrement comblé par des PC pour parents afin de couvrir les besoins vitaux de l'ensemble de la famille. La famille est ainsi assurée de disposer des ressources financières nécessaires pour s'occuper elle-même du petit enfant. Ainsi conçue, cette phase correspond aux prestations sous condition de ressources qui existent dans douze cantons pour les parents ayant des enfants en bas âge.
 - **Phase II – l'enfant le plus jeune a entre 1 et 6 ans:** si une lacune de revenu subsiste même après versement des PC pour enfants, seule la moitié en est couverte par des PC pour parents.
 - **Phase III – l'enfant le plus jeune a entre 7 et 15 ans (ou 24 ans, s'il est en formation):** durant cette phase, seules sont versées des PC pour enfants.

L'idée de base qui se cache derrière cette conception en trois phases est que les frais indirects dépendent fortement des infrastructures de prise en charge des enfants. Le Tessin est le seul canton à offrir sur l'ensemble du territoire cantonal des structures assurant cette prise en charge durant toute la journée, dans le cadre scolaire (école ou école infantine), dès l'âge de 3 ans; c'est pour cette raison qu'il n'accorde plus de PC pour parents dès que l'enfant le plus jeune a atteint cet âge. Dans tous les autres cantons, les PC pour parents devraient être versées jusqu'à ce que l'enfant ait atteint l'âge auquel on peut raisonnablement s'attendre à ce qu'il se débrouille

seul durant la journée. Nous estimons cependant que, pour des raisons politiques d'abord, une telle solution n'est pas réalisable dans l'immédiat. Mais il est une autre raison pour laquelle le paiement sur une longue durée de PC pour parents complètes n'est pas raisonnable: il encourage en effet celui des parents (la femme en général) qui s'occupe des enfants à sortir du marché du travail et réduit ses chances de retrouver un emploi à long terme. Le fait de réduire de moitié les PC pour parents dès que l'enfant a atteint l'âge d'un an doit encourager un retour rapide sur ce marché. En tant que mesure d'accompagnement, l'indemnisation des frais de garde extrafamiliale des enfants doit permettre la reprise effective du travail. Cette conception suppose cependant qu'une possibilité de garde extrafamiliale payante existe bel et bien. Mais ce n'est pas toujours et pas partout le cas en Suisse.

Besoins vitaux: la prise en compte du revenu et de la fortune et le calcul des dépenses pour les besoins vitaux de la famille (besoins des enfants et des parents, primes d'assurance-maladie) correspondent en principe aux montants minimaux des PC à l'AVS/AI. Mais nous nous en écartons pour certains éléments, afin de tenir compte de manière appropriée des différences entre les conditions de vie des familles et celles des rentiers. On prend ainsi en compte le coût effectif du loyer et non un forfait, car le loyer payé diffère fortement d'une famille à l'autre et il est en général plus élevé que celui des retraités. Afin d'assurer l'égalité de traitement dans toute la Suisse, nous incluons également dans les dépenses à prendre en compte les impôts directs payés par les familles, dont le niveau varie fortement d'un endroit à l'autre.

Garde extrafamiliale: les frais de garde extrafamiliale des enfants sont indemnisés pour autant qu'il soit prouvé que, pendant ce temps, les deux parents (ou le parent unique) travaillent. Le montant du revenu supplémentaire ne joue ici aucun rôle.

Exercice d'une activité lucrative: pour pouvoir percevoir des prestations complémentaires, tous les couples de parents doivent, durant les trois phases, exercer une activité lucrative d'au moins 32 heures par semaine. Aucun minimum n'est exigé en revanche des personnes élevant seules leur enfant. Etant donné que les PC pour parents ne garantissent plus les besoins vitaux dès que l'enfant a plus d'un an, les personnes élevant seules leur enfant sont obligées de travailler pour pouvoir subvenir à leurs besoins de base. Une limitation de la durée maximale de travail n'est pas prévue.

La **figure 1** illustre la phase II de notre modèle. Si le montant des PC pour enfants ne suffit pas pour arriver à couvrir les besoins vitaux de la famille, les PC pour parents comblent la moitié du reste de la lacune (pour les revenus compris entre Y1 et Y2). On voit bien sur cette image les problèmes que ce modèle pose en termes

d'incitation à travailler pour les revenus compris entre Y2 et Y3. Dans cette zone, le «taux d'imposition marginal» est de 100%. En d'autres termes, tout ce que la famille gagne de plus est déduit des prestations, si bien que le fait de gagner davantage n'améliore pas sa situation financière. Pour les revenus plus bas, tel n'est le cas que durant la phase I, lorsque les PC pour parents se montent à 100%. Deux mesures sont proposées pour maintenir l'incitation au travail dans la zone en question: d'une part, le revenu supplémentaire, fruit d'une augmentation de l'activité lucrative, ne devrait pas être pris en compte durant l'année en cours jusqu'à un certain plafond. D'autre part, on pourrait encourager les mères à travailler en adoptant, pour les couples à moindre revenu, la règle suivante: un montant de base ne serait pas pris en compte dans le revenu déterminant pour le calcul des PC.

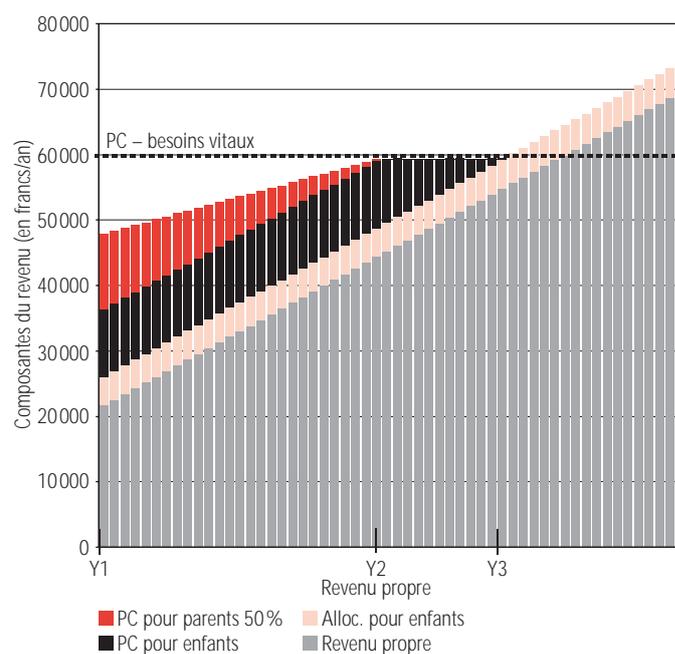
Les effets du modèle

Une simulation effectuée au moyen des données de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA, 1999) nous a permis de calculer les effets du modèle de base et de deux variantes partielles. Nous distinguons entre:

- **Modèle de base:** conception décrite ci-dessus.
- **Variante 1:** uniquement PC pour enfants entre 0 et 24 ans (pas de PC pour parents).
- **Variante 2:** uniquement PC pour enfants entre 0 et 15 ans (pas de PC pour parents).

PC pour familles, phase II

1



Le **tableau 2** donne une vue d'ensemble des effets de ces trois modèles. Il apparaît que tous trois combattent très efficacement la pauvreté des familles. Même en se limitant aux PC pour enfants, la plupart des familles pauvres actuelles passeraient au-dessus du seuil de pauvreté CSIAS. Mais cette évaluation ne vaut pas pour

Les PC selon ce modèle sont conçues pour des familles pour lesquelles la pauvreté représente un problème passager.

tous les types de ménage dans la même mesure. Les familles monoparentales avec un enfant et les couples avec un enfant seraient proportionnellement nettement plus nombreux que les autres à demeurer au-dessous du seuil de pauvreté si seules des PC pour enfants étaient octroyées.

L'efficacité du modèle dépend de la part d'ayants-droit faisant valoir leur droit. Le tableau ci-après se fonde sur une hypothèse «haute» de 90% (contre $\frac{2}{3}$ actuellement pour les PC à l'AVS/AI), ce qui présuppose que les prestations doivent être présentées comme allant davantage de soi et plus facile à obtenir.

Les PC pour familles ne peuvent complètement remplacer l'aide sociale. Elles sont conçues pour des familles qui n'ont pas besoin de conseils et pour lesquelles la pauvreté représente un problème passager, dû aux charges particulières à supporter pour les enfants. Dans la mesure où les problèmes de pauvreté des familles sont causés par des bas salaires, le risque existe avec les PC pour familles (comme aujourd'hui déjà avec l'aide sociale) d'un subventionnement indirect des salaires. Pour y parer, il reste nécessaire d'envisager des mesures parallèles sur le marché du travail (fixation d'un salaire minimal par exemple).

Perspectives

Les calculs effectués sur notre modèle montrent que des prestations complémentaires pour familles représenteraient une solution prometteuse pour lutter contre la pauvreté. Des moyens financiers limités suffiraient à améliorer sensiblement la situation des familles à faible revenu. Pour les agglomérations, il s'ensuivrait une diminution considérable des dépenses d'aide sociale et

Effets des différents modèles (avec activité lucrative exigée) 2

	Situation actuelle	Modèle de base	Variante 1	Variante 2
Ménages bénéficiaires (en milliers)				
PC pour familles		108,0	108,0	100,3
Coûts (en millions de francs)*				
Coûts brut total		1063	974	883
Aide sociale économisée		319	292	265
Coût net total		744	682	618
dont PC pour enfants		682	682	618
dont PC pour parents		62	0	0
Pauvreté des familles (CSIAS)				
Population totale	7,9%	2,1%	2,6%	3,1%
Fam. monopar., 1 enfant	21,8%	3,6%	4,7%	7,9%
Fam. monopar., autres	18,7%	0,5%	1,3%	2,0%
Couple, 1 enfant	5,2%	3,0%	3,4%	3,4%
Couple, 2 enfants	5,6%	1,9%	2,1%	2,4%
Couple, 3 enfants	9,8%	1,2%	2,4%	3,7%
Couple, 4 enfants et plus	19,0%	0,9%	0,9%	2,2%

* Frais de garde extrafamiliale non compris. Source: calculs des auteurs

d'autres problèmes dus à la pauvreté. Les PC pour familles représentent une aide très ciblée, qui pourrait être organisée de manière administrativement assez simple sur le modèle des PC à l'AVS/AI, sans stigmatiser ses bénéficiaires. Comme on l'a montré, elles pourraient être mises en œuvre selon différentes variantes plus ou moins complètes, celles-ci pouvant être liées à des réglementations fédérales différentes, allant de la simple loi de subventionnement sans fixation de normes matérielles minimales à un système fédéral unique.

Sur le fond, on voit apparaître un conflit entre les intérêts des familles concernées (bénéficier autant que possible du même traitement dans toute la Suisse) et ceux des cantons (disposer de solutions taillées sur mesure tenant compte des particularités régionales). Il est probable que seules des solutions laissant aux cantons une importante liberté d'organisation seront politiquement réalisables dans un proche avenir.

Eveline Hüttner, licenciée en économie publique, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, Berne; e-mail: eveline.huettner@buerobass.ch

Tobias Bauer, docteur en sciences économiques, Bureau BASS, Berne; e-mail: tobias.bauer@buerobass.ch

Les pauvres vivent moins longtemps¹

«Les pauvres vivent moins longtemps»: tel est le constat provocateur, mais malheureusement exact, d'une méta-étude réalisée par Caritas Suisse sur le lien entre couche sociale et espérance de vie. [1] De nombreuses études aboutissent à cette conclusion: plus la formation est courte, plus la qualification professionnelle est modeste et plus le revenu est bas, plus grand est le risque de tomber malade, de devenir invalide et de mourir tôt. La différence d'espérance de vie entre personnes des couches sociales inférieures et personnes des couches supérieures est du même ordre de grandeur que celle entre les sexes: entre quatre et six ans.



Carlo Knöpfel
Caritas Suisse

Cet état de fait est chose connue de la politique sociale et de la politique de la santé depuis un certain temps déjà. Mais ce qu'il y a d'irritant, c'est que les études les plus récentes ne signalent pas une amélioration progressive: elles indiquent au contraire que la problématique s'accroît encore. Le changement structurel de l'économie suisse, qui a entraîné une nette réduction des emplois physiquement très pénibles dans le secteur industriel, ne s'est donc pas traduit par une égalisation des risques de morbidité et de mortalité entre les différentes couches sociales.

Les causes de cette évolution sont de nature diverse. Bien évidemment, la qualité de vie et l'espérance de vie ne dépendent pas seulement des conditions de travail, mais sont aussi influencées notamment par les conditions de vie et de logement, la situation familiale, le comportement alimentaire et la manière de passer ses loisirs. Les personnes appartenant aux couches sociales inférieures adoptent plus souvent que les autres un mode de comportement et vivent plus souvent dans des conditions qui ont un effet défavorable sur leur santé et leur

espérance de vie. Cela vaut manifestement pour l'ensemble du ménage et donc pas seulement pour les adultes, mais aussi pour leurs enfants: nous nous trouvons face à une problématique qui touche toutes les générations.

La dégradation de l'aptitude à travailler qui frappe les personnes appartenant aux couches sociales inférieures est véritablement préoccupante. Beaucoup de ces personnes ne sont plus en bonne santé lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite – si même elles l'atteignent – et doivent quitter la vie professionnelle avant l'heure. Elles sont alors tributaires de l'aide sociale ou touchent une rente d'invalidité et des prestations complémentaires. La plupart des personnes à bas revenu ne peuvent guère supporter financièrement un retrait prématuré du marché de l'emploi. Rares sont celles qui peuvent profiter d'une retraite anticipée bien financée.

Cette marginalisation professionnelle stigmatisante compromet aussi l'intégration sociale des personnes concernées. Dévalorisées en tant que travailleurs, elles tendent à se retirer dans la sphère privée, à rompre les contacts sociaux et à s'enfermer dans un isolement croissant. Ce type de comportement lui-même accroît encore le risque de décès.

Aujourd'hui encore, la politique sociale et la politique de la santé ont de la peine à réagir de manière adéquate à la problématique décrite. Elles sont trop focalisées sur les problèmes sociaux et les problèmes de santé des classes moyennes et supérieures. Mais même l'aveu de n'être guère arrivé jusqu'ici à améliorer en quoi que ce soit les conséquences des inégalités sociales sur la santé ne débouche pas sur une réaction appropriée, comme le montre le débat actuel sur la flexibilisation de l'âge de la retraite dans la 11^e révision de l'AVS. [2]

Mais les intéressés directs ne sont pas les seuls à devoir subir les conséquences des inégalités sociales sur leur santé. Le fait qu'une grande partie du monde politique ignore ce lien de cause à effet engendre des coûts économiques et sociaux que tous doivent supporter. Face à l'évolution démographique, force est de se demander combien de temps encore notre société fondée sur le travail va pouvoir et vouloir se permettre cette passivité à l'égard des répercussions de l'appartenance aux couches sociales inférieures sur les biographies professionnelles.

Les projections de l'Office fédéral de la statistique montrent, dans différents modèles, que les différentes

¹ Version remaniée d'un exposé présenté à la Conférence nationale sur la pauvreté qui s'est tenue à Berne le 23 mai 2003.

classes d'âge vont clairement se décaler dans un proche avenir. Cela n'empêche pas le débat sur les conséquences possibles de cette modification de la pyramide des âges de se concentrer sur le sommet de ladite pyramide. Mais en se focalisant sur le nombre croissant de personnes âgées et surtout très âgées, le débat passe à côté du véritable problème démographique: la Suisse n'aura pas trop de personnes âgées, mais surtout pas assez de relève.

Une politique à caractère social est indispensable pour maintenir et encourager la capacité de rendement des travailleurs plus âgés.

La diminution du nombre d'enfants constatée depuis de nombreuses années va bientôt se traduire par un manque de personnes actives bien formées. Et ce qui compte ici, ce n'est pas seulement le nombre de travailleurs dans dix ou vingt ans, comme le suggèrent ceux qui ne cessent de mettre l'accent sur le calcul du «rapport démographique», autrement dit le rapport entre la population âgée de plus de 64 ans et celle âgée de 20 à 64 ans. Ce qui est bien plus décisif, c'est la productivité qu'atteindront ces personnes actives dans les prochaines décennies. Après tout, ce n'est pas tant le nombre de cotisants, mais bien plutôt le volume de la masse salariale qui est déterminant pour le financement de l'AVS. [3]

Si l'on suit cette argumentation, il importe de tout entreprendre pour que la main-d'œuvre disponible soit bien formée, atteigne un haut degré de qualification professionnelle et puisse rester active aussi longtemps et en aussi bonne santé que possible. Le débat lancé sur l'idée d'un relèvement de l'âge de la retraite pour tous ne fait que détourner l'attention des difficultés effectives. Avant de discuter des incitations à travailler au-delà de l'âge de la retraite, il faudrait d'abord réfléchir davantage au maintien et à la mise à profit de la force de travail de tous jusqu'à l'âge légal de 65 ans. [4]

Une politique à caractère social est indispensable pour maintenir et encourager la capacité de rendement des travailleurs plus âgés. Il importe de permettre à ces derniers de rester le plus longtemps possible sur le marché du travail au lieu de les mettre «au rebut» aux dépens des assurances sociales et de l'aide sociale.

Mais il apparaît ici que les mesures entreprises jusqu'ici n'ont eu que peu, voire pas d'effet du tout, et que d'autres stratégies devraient être imposées. La tentative d'améliorer les perspectives de vie des personnes des couches inférieures au moyen de campagnes de prévention axées sur les dépendances ou le comportement

alimentaire n'ont guère eu de succès. Les messages-clés de telles campagnes ne parviennent pas vraiment à toucher de manière durable les personnes qui vivent dans la précarité. [5]

Il convient de donner une nouvelle orientation à la prévention axée sur le comportement, mais il importe aussi d'investir davantage dans **une prévention qui porte sur les conditions de vie**. Une meilleure formation, un revenu assuré, des conditions de logement raisonnables: il est prouvé que tout cela contribue grandement à diminuer les risques d'atteinte à la santé. Ici, c'est d'abord à l'économie de faire son devoir. La suppression progressive des emplois moins soumis à la compétition, la décision de ne plus offrir de places d'apprentissage, l'absence d'encouragement au perfectionnement des personnes les moins qualifiées sont autant de pas dans la mauvaise direction. Il est indispensable de changer fondamentalement sa manière de penser et de voir plus loin que l'évolution conjoncturelle actuelle sur le marché du travail, comme le préconise le Secrétariat d'Etat à l'économie (seco) lui-même. [6] Il importe de négocier entre partenaires sociaux des salaires qui dépassent nettement le minimum vital.

De leur côté, les pouvoirs publics doivent entreprendre davantage dans le domaine du logement, de l'école et de l'intégration sociale. La faible disposition à construire des logements sociaux, les gros problèmes rencontrés dans les écoles de degré supérieur et la situation difficile de maints quartiers à forte densité sont autant d'exemples qui montrent où il est nécessaire d'agir.

La **prévention portant sur les conditions de vie** est une tâche qui revient à la société, la prévention axée sur le comportement est un appel aux autres. Si nous ne voulons pas que l'évolution démographique aboutisse à un scénario de démantèlement de la politique sociale, nous devons investir davantage dans la lutte contre la pauvreté.

- [1] Künzler Gabriela, Knöpfel Carlo: Les pauvres vivent moins longtemps: couche sociale, mortalité et politique de l'âge de la retraite en Suisse. Editions Caritas, Lucerne, 2002.
- [2] Knöpfel Carlo: Bericht über die wirtschaftliche und soziale Entwicklung in der Schweiz 2001/2002. In: Sozialalmanach 2003, Gesundheit – eine soziale Frage. Editions Caritas, Lucerne 2002: 30-35.
- [3] Zürcher Boris: Auswirkungen des demographischen Wandels auf den Arbeitsmarkt. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik 3/2002: 30-35.
- [4] Widmer Rolf, Sousa-Poza Alfonso: Altersteilzeitarbeit. Etude Avenir Suisse, Zurich 2003.
- [5] Mielck Andreas: Soziale Ungleichheit und Gesundheit. Empirische Ergebnisse, Erklärungsansätze, Interventionsmöglichkeiten. Editions Hans Huber, Berne 2000.
- [6] Brunetti Aymo: Ältere garantieren Wachstum und Sicherheit. In: Panorama 5/2000: 11-12.

Carlo Knöpfel, responsable du service Etudes, Caritas Suisse, Lucerne; e-mail: cknöpfel@caritas.ch.

Le problème de la mesure statistique des phénomènes sociaux: les bas salaires en question

L'objectif de cet article¹ est de démontrer à l'aide d'exemples concrets le rôle majeur de la définition statistique au sens large et de sa sensibilité dans la délimitation même du champ d'analyse. Le thème des bas salaires et ses rapports multiples avec la problématique des *working poor* est choisi en tant qu'exemple concret pour la démonstration. Il s'agit de montrer la nécessité de clarifier et de positionner clairement l'approche statistique des bas salaires en la situant dans le cadre global de l'analyse du phénomène des *working poor*.



Ruth Meier et Didier Froidevaux
Office fédéral de la statistique, OFS

La question de la mesure statistique des phénomènes sociaux pose plusieurs défis majeurs, non seulement pour le statisticien, mais également pour le praticien et le politique. En effet, la manière de définir et de mesurer statistiquement un phénomène participe activement non seulement à sa construction, mais également à sa «visibilité sociale» et, finalement, à sa valorisation politique. Quelles sont les influences des approches statistiques choisies, des définitions et des seuils d'analyse fixés sur la nature, l'ampleur et l'évolution du phénomène à étudier? La question des sources statistiques à utiliser soulève également le délicat problème de la correspondance entre la qualité statistique de l'information obtenue et sa pertinence par rapport à l'objet à analyser.

Il est connu par ailleurs que l'importance des observations statistiques se mesure très concrètement par le rôle central que les indicateurs statistiques peuvent

remplir dans les processus de décision et d'évaluation politique relatifs aux problèmes étudiés. L'observation statistique du phénomène de la pauvreté et, plus spécifiquement, des *working poor*, illustre parfaitement l'ensemble de ces enjeux statistiques et sociaux.

Démonstration statistique

Afin d'illustrer l'importance du type d'approches et de définitions utilisées dans la mesure des phénomènes à observer, nous avons considéré deux questions de fond liées à la définition statistique des bas salaires, à savoir:

- 1 L'approche *personne* versus l'approche *poste de travail*;
- 2 Les *effets de seuils* dans la mesure du phénomène des bas salaires.

1. Les approches «personne» et «poste de travail»

Usuellement, les bas salaires correspondent au niveau de rémunération qui est inférieur au $\frac{2}{3}$ du salaire médian, soit à 3045 francs nets par mois pour l'année 2000 (année prise en considération pour la démonstration). Une fois cette limite posée, il faut encore opérer un choix fondamental en répondant à la question suivante: s'intéresse-t-on au salaire effectivement touché par le salarié ou la salariée (= la fiche de salaire de la personne) ou bien veut-on connaître la rémunération liée à une activité économique donnée (= le salaire versé pour un poste de travail)? L'analyse du phénomène des bas salaires peut en effet se situer soit dans le champ de la politique sociale (bas salaires en tant que source de revenu pour la personne ou le ménage), soit dans celui de la politique du marché du travail (bas salaires en tant que rémunération pour un travail fourni).

Une analyse complète du phénomène des *working poor* ne peut faire l'économie de ces deux perspectives distinctes, mais néanmoins largement dépendantes. Il est à noter que la question du temps partiel joue un rôle crucial dans la distinction à opérer du point de vue conceptuel et analytique entre les deux approches. Dans le cas du revenu salarial à disposition de la per-

1 Ce texte présente un résumé de la contribution faite dans le cadre de la Conférence nationale sur la pauvreté du 23 mai 2003 à Berne (Workshop 1).

2 Selon l'enquête sur le revenu et la consommation (ERC) de 2000 (OFS).

Taux de bas salaires selon les seuils choisis 1

	50 %	66,7 %	70 %
	Fr. 2 283	Fr. 3 045	Fr. 3 196
Economie (total)	2,3 %	10,8 %	14,1 %
Commerce de détail	3,7 %	25,3 %	34,0 %
Femmes de –25 ans	5,6 %	36,7 %	45,7 %
Personnes sans formation	5,2 %	27,8 %	34,9 %

Source: OFS, enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires (2000).

sonne, le fait de travailler à temps complet ou à temps partiel n'est pas pertinent: c'est le niveau des ressources financières effectivement perçue dans le cadre de l'activité professionnelle qui compte. Si l'on considère que près de 74 % du revenu total des ménages provient du seul revenu du travail², et que 67 % des actifs occupés appartenant à un ménage de working poor ont de bas salaires, on comprend l'importance centrale du niveau des salaires dans la problématique générale des «travailleurs pauvres».

Approche de la «personne»

En 2000, plus de 504 500 personnes au total ont de bas salaires, soit 110 800 salariés travaillant à temps plein et 393 700 salariés à temps partiel. Si l'on convertit le salaire de ces derniers en équivalent plein temps (pour éliminer l'effet dû au temps partiel) l'effectif de la population dite «à bas salaires» est alors de 84 400 personnes. Autrement dit, près de 1 salarié sur 5 travaillant à temps partiel recevrait, même s'il travaillait à 100 %, un bas salaire. L'approche «personne» permet de mesurer le rapport entre le niveau des salaires effectivement reçu par les personnes et la structure de l'offre de travail, à savoir l'accès ou non au plein emploi (temps partiel choisi ou au contraire imposé).

Approche du «poste de travail»

Si on envisage maintenant le même phénomène des bas salaires, mais considéré sous l'angle des entreprises, on constate que plus de 231 000 postes de travail (en équivalent plein temps) sont rémunérés par des bas salaires en 2000. Il s'agit là du nombre de postes dont le taux de rémunération est inférieur à 3045 francs nets par mois. L'approche par «poste de travail» met en évidence la structure de rémunération des emplois au sein des entreprises et au sein des différents secteurs d'activité économique. Elle permet de mesurer la structure des taux de rémunération en tant que telle et d'identifier et de caractériser les branches ou les catégories de postes de travail dans lesquelles la probabilité de trouver des working poor est grande.

Effectifs absolus des populations dites à bas salaires selon les seuils choisis 2

	50 %	66,7 %	70 %
	Fr. 2 283	Fr. 3 045	Fr. 3 196
Economie (total)	54 900	262 900	342 100
Commerce de détail	8 900	61 600	82 600
Femmes de –25 ans	6 600	42 800	53 300
Personnes sans formation	18 900	100 900	262 900

Source: OFS, enquête suisse sur le niveau et la structure des salaires (2000).

2. Les effets de seuils dans la définition du phénomène des bas salaires

A l'intérieur de chacune des deux approches présentées, il s'avère intéressant de mesurer les effets des limites fixées dans la définition du niveau des «bas salaires». Nous avons procédé à une analyse de sensibilité aux seuils en faisant varier légèrement les limites en fonction desquelles les «bas» salaires sont habituellement définis.

Effet de seuil I: l'importance relative des bas salaires varie fortement

Comme l'indique le tableau 1 ci-dessous, le pourcentage de personnes gagnant un «bas salaire» varie sensiblement selon les seuils retenus dans la définition même du bas salaire. A titre de rappel, un bas salaire correspond aux $\frac{2}{3}$ du salaire médian (66,7 %), soit pour l'année 2000 à 3045 francs nets mensuels. A une variation du seuil de 3,3 points de pourcentage (soit 70 % du salaire médian) correspondent des variations du taux de bas salaires qui peuvent atteindre jusqu'à 9 points de pourcentage (taux de bas salaires chez les femmes âgées de moins de 25 ans par exemple). L'ampleur relative du phénomène des bas salaires peut dépendre ainsi étroitement du seuil retenu pour le calcul.

Effet de seuil II: le nombre et le profil des populations à bas salaires changent

Le choix des seuils à partir desquels on va calculer les taux de bas salaires influence également le nombre absolu de personnes appartenant ou non à la catégories des populations dites à bas salaires ainsi que leur profil (i.e. leurs caractéristiques sociodémographiques et leur position dans l'entreprise ou sur le marché du travail).

Derrière la question technique de la mesure, c'est bien le problème de l'inclusion ou de l'exclusion de catégories entières de population dites à la marge (par rapport aux seuils fixés) qui se pose.

Conséquences des effets de seuils sur la nature du phénomène observé et sur son interprétation

Comme on a pu le constater, la définition et le choix des limites fixées dans la dénomination même du phénomène à mesurer influencent de manière substantielle la réalité étudiée. Parmi les effets les plus directs, on peut constater que selon les seuils statistiques pris en considération (50 %, 66 % ou 70 % du salaire médian), des changements significatifs s'opèrent sur les plans suivants :

1. **Changement des effectifs:** le nombre de personnes concernées peut varier fortement. Derrière cette variation « purement quantitative » due aux effets de seuils se pose en fait la question de l'ampleur « réelle » du phénomène à observer et donc, dans une certaine mesure, de son importance sociale et politique.
2. **Couverture des catégories de personnes concernées:** le fait d'élargir ou de réduire le champ d'observation influence directement les types de populations à étudier. Le profil des populations à risques peut alors changer significativement.
3. **Définition des problèmes à traiter:** si le profil des groupes ou des sous-populations changent, la nature et la portée des problèmes à résoudre les concernant varient considérablement. Les stratégies et les mesures politiques à prendre dans les domaines économique et social par exemple vont en dépendre étroitement.
4. **Coûts financiers:** selon les seuils statistiques choisis, l'ampleur quantitative du phénomène observé ainsi que le champ des problèmes à traiter vont avoir un effet direct sur les coûts des mesures à prendre.

Les variations des phénomènes étudiés qui résultent directement des différentes approches et des différents modèles statistiques soulèvent donc, au-delà de la question de la mesure quantitative, des questions vitales

pour la compréhension et le traitement des problèmes de la part des praticiens et des politiques.

Conclusion sous forme de recommandations

Afin de tirer les conséquences pratiques des effets de seuils et des définitions statistiques, les participants à l'atelier proposent, dans une perspective élargie, les quatre recommandations suivantes :

1. Harmoniser la mosaïque des définitions et fonder de manière explicite le choix des différents seuils d'analyse statistique ou d'intervention sociale
(cf. les différents minimums d'existence fixés dans le cadre des prestations complémentaires de l'AVS/AI, du « salaire insaisissable » dans la loi sur les poursuites ou encore des recommandations du CSIAS en matière d'aide sociale).
2. Analyser systématiquement les effets de seuils (tests de sensibilité) en termes d'inclusion/exclusion de groupes de population proches des limites fixées.
3. Compléter l'approche des enquêtes auprès des ménages par l'approche auprès des entreprises/des sources administratives.
4. Développer un système d'analyse statistique transversale basé sur des instruments d'observation sectorielle.
L'observation et la compréhension statistiques des phénomènes (en l'occurrence ici des bas salaires) pourront ainsi être améliorés, et le traitement politique mieux adapté.

Ruth Meier, lic. oec. HSG, Office fédéral de la statistique (OFS),
membre du Comité de direction ;
e-mail : ruth.meier@bfs.admin.ch

Didier Froidevaux, lic. ès lettres, Office fédéral de la statistique,
chef de section Salaires et conditions de travail ;
e-mail : didier.froidevaux@bfs.admin.ch

Thèses et opinions: Union patronale suisse

Combattre la pauvreté par la formation et le travail



Peter Hasler
Directeur de l'Union patronale suisse

La pauvreté est un phénomène regrettable, qu'il s'agit de combattre, mais qui ne disparaîtra pas de soi, même à moyen terme. Le fait que des personnes travaillant à plein temps ne parviennent pas à vivre décemment du revenu de leur travail (working poor) doit si possible être corrigé. Un bourrage de crâne pessimiste sur le phénomène de la pauvreté ne sert à rien. Mais c'est aussi une illusion de croire que l'on pourra résoudre le problème avec des moyens simples ou en prenant une mesure isolée. Les causes de la précarité sont trop variées et ne sont pas toutes à chercher du côté de la politique de l'emploi et de la politique salariale. Les stratégies décisives pour lutter contre la pauvreté sont une politique de la formation et une politique économique ciblées, suivant les quatre grandes pistes indiquées ci-après.

Une politique du plein emploi

L'Etat doit veiller à ce que l'économie puisse remplir sa mission de manière optimale. Pour ce faire, il faut, dans une économie de marché libre et sociale, s'abstenir de toute mesure qui entrave l'économie et encourager tout ce qui peut la faire progresser. Cela vaut pour la politique financière et fiscale, la politique à l'égard des étrangers, la politique conjoncturelle, la politique de la Banque nationale, celle qui concerne les infrastructures, etc. Presque tous les secteurs de l'Etat peuvent contribuer, sous une forme ou sous une autre, à rendre la Suisse attractive du point de vue de l'emploi et l'aider à conquérir des avantages concurrentiels par rapport à l'étranger. Le plein emploi est à portée de main si l'action politique vise à permettre à un maximum de per-

sonnes de travailler, ce qui rend possible en retour de bonnes conditions de travail et des salaires convenables. L'Etat disposera ainsi des ressources fiscales dont il a besoin en particulier pour mener une politique active en matière d'infrastructures. Un Etat endetté, incapable d'agir, ne peut pas faire prospérer l'économie.

Des conditions-cadres optimales

Des conditions-cadres optimales signifient d'abord que les pouvoirs publics doivent soutenir les entreprises et non les entraver. Des taxes et des impôts élevés, une administration lourde, des prescriptions inutiles pour tous les secteurs d'activité des entreprises, une infrastructure trop chère et inappropriée, une politique de l'emploi hyperrégulée, tout cela constitue autant d'entraves. Des conditions-cadres optimales donnent une marge de manœuvre et rendent inutiles les aides de l'Etat – subventions, compléments de salaire, revenu minimal ou crédits d'impôt – condamnées à rester partiellement inefficaces. De telles mesures tentent maladroitement de corriger une situation qu'une économie de plein emploi pourrait maîtriser elle-même. Les subsides de l'Etat rendent dépendant, modifient négativement le comportement des acteurs et coûtent toujours davantage. Intervenir sur le marché de l'emploi avec

L'Etat social, s'il prend de trop grandes proportions, met en difficulté les entreprises et, du même coup, l'emploi.

des prescriptions de droit du travail excessives, en particulier en ce qui concerne les salaires, est contre-productif. Un marché du travail hyperrégulé fait fuir les investisseurs. Une économie de plein emploi peut également soutenir des personnes moins performantes. Les invalides et les personnes à faible rendement auront une chance de trouver un emploi et ne seront pas marginalisés. De ce fait, les assurances sociales n'auront plus à supporter une charge excessive. Les améliorations bien intentionnées de l'atelier de réparation «Assurances sociales» ne traitent pas le mal à la racine. L'Etat social,

s'il prend de trop grandes proportions, met en difficulté les entreprises et, du même coup, l'emploi. Si les conditions-cadres se dégradent, la situation risque d'empirer toujours plus.

Une politique familiale efficace

Il est souhaitable, pour la prospérité du pays, qu'une forte proportion de femmes travaillent. De même, il est économiquement sensé de tirer parti le mieux et le plus longtemps possible du niveau de formation élevé et croissant des femmes. Aujourd'hui, la grande majorité des femmes désirent mener de front vie familiale et vie professionnelle. Cela doit leur être facilité par des horaires de travail intelligents dans les entreprises. Il faut aussi absolument résoudre le problème de la garde des enfants. A l'heure actuelle, 40 % de nos enfants en âge scolaire ne sont pas encore suffisamment pris en charge durant la journée. La Suisse a besoin de crèches, d'écoles à horaire continu, de plages horaires fixes, de réfectoires scolaires, de mamans de jour, de lieux de rencontre pour les jeunes et d'autres offres qui ôtent aux parents le souci de leurs enfants durant la journée. C'est en premier lieu l'affaire des milieux privés et des autorités scolaires. Le soutien financier de l'Etat doit aider subsidiairement les parents qui n'ont pas les moyens de payer les taxes nécessaires. Fonder une famille constitue aujourd'hui un plus grand risque de pauvreté qu'il y a des décennies, quand les enfants grandissaient encore au sein de grandes familles. Il vaut donc la peine d'examiner l'introduction, au niveau cantonal, de prestations complémentaires pour les familles qui aideront celles qui en ont besoin à ne pas tomber dans la précarité. Augmenter fortement le montant des allocations familiales ne constituerait pas une solution appropriée, car ce genre de subventions selon le principe de l'arrosoir coûte très cher et profite bien souvent à des familles qui peuvent tout à fait s'en passer.

Encourager la formation et le perfectionnement

Les statistiques montrent clairement que le chômage est d'autant plus élevé que le niveau de formation est bas. La méconnaissance de la langue du pays, une faible formation de base, le manque de volonté ou de capacité d'apprendre constituent les plus gros obstacles à l'inté-

gration professionnelle et à l'avancement. La politique en matière de formation doit donc viser en premier lieu à combler les lacunes de la formation de base et se consacrer tout particulièrement à la population menacée de pauvreté. Il est regrettable que l'analphabétisme ne soit plus une exception aujourd'hui et qu'il y ait des étrangers qui, même après avoir passé des années en Suisse, ne savent presque pas un mot d'une langue nationale. Pour que des personnes à la formation lacunaire et qui ont quitté depuis longtemps les bancs de l'école soient prêtes à recommencer d'apprendre, il est bien sûr nécessaire de créer des incitations. Mais on ne pourra pas s'en passer, car la rationalisation conduit à supprimer toujours plus les occupations simples pour personnes non formées, activités qui sont en général trop chères dans un pays aux coûts aussi élevés que la Suisse. La Suisse doit se concentrer sur des emplois hautement qualifiés à forte valeur ajoutée. C'est dans ce sens que doit aller aussi la politique en matière d'immigration, comme le prévoit d'ailleurs la nouvelle loi sur les étrangers. L'immigration de main-d'œuvre non formée retarde dans certaines branches le changement structurel nécessaire, ce qui n'est pas au bénéfice de l'économie nationale. Le système suisse de formation professionnelle est essentiellement basé sur ces deux voies de formation que sont l'entreprise et l'école. L'économie doit donc pouvoir garantir suffisamment de places de formation. Elle s'est d'ailleurs montrée toujours prête à le faire. L'offre de places de formation dépasse régulièrement la demande des jeunes. Mais les jeunes ne font pas toujours preuve d'assez de mobilité et de souplesse, car il n'est pas possible de former chacun dans la profession qu'il souhaite. Cela n'est d'ailleurs pas si grave, car il est aujourd'hui parfaitement normal de changer de profession en cours de carrière. Jusqu'à maintenant, les entreprises ont aussi proposé suffisamment de places de perfectionnement et soutenu les travailleurs qui suivent des cours et des formations continues à des fins professionnelles. Pour que l'économie puisse continuer de remplir cette fonction, elle doit prospérer, et la politique doit lui en donner les moyens. La qualité de la politique en matière de formation dépend, elle aussi, des conditions-cadres fixées par l'Etat: elle ne peut pas être meilleure que ce que celles-ci permettent.

Peter Hasler, directeur de l'Union patronale suisse, Zurich;
e-mail: hasler@arbeitgeber.ch

Thèses et opinions: Union syndicale suisse (USS)

La pauvreté en Suisse et comment l'éradiquer: propositions concrètes



Colette Nova
USS

La pauvreté peut et doit être éradiquée: par le plein emploi, des salaires permettant de subvenir aux besoins, des mesures de politique conjoncturelle et économique, une compensation des charges familiales et des prestations sociales garantissant le minimum vital. L'attaque menée de front contre l'indice mixte et d'autres prestations des assurances sociales ne pourrait que paupériser une nouvelle frange de la population. C'est pourquoi les syndicats s'y opposent.

Les ménages voient leur minimum vital assuré grâce au revenu de l'activité lucrative et, dans des situations données (vieillesse, incapacité de travail ou de gain), par des revenus de substitution prévus dans ces cas (rentes, indemnités journalières, etc.). Il s'ensuit que les salaires et les revenus de substitution doivent être suffisamment élevés pour faire obstacle à la pauvreté. Ces revenus ne doivent pas seulement couvrir les besoins vitaux proprement dits, mais permettre une vie en société, car l'exclusion sociale recèle, à son tour, un risque de paupérisation. Dans les périodes de crise économique accompagnées de taux de chômage élevé, c'est souvent sur les salaires et les prestations d'assurances sociales que s'exerce une pression à la baisse, comme on a pu le voir durant les années 90. Des salaires trop bas, qui ne permettent pas de vivre correctement, sont une cause de pauvreté à laquelle s'ajoutent le manque de compensation ou une mauvaise compensation des charges familiales, le chômage, l'arrivée en fin de droits et autres facteurs. Après la crise des années 90 et une embellie économique de courte durée, l'engrenage de la pauvreté se remet en marche: augmentation du taux de chômage, davantage de personnes en fin de droits suite au raccourcissement de la durée de perception des indemnités, augmentation du nombre de personnes tributaires de l'aide sociale, etc. En même temps, les prestations sociales sont la cible d'attaques politiques:

- à maints endroits les prestations d'aide sociale sont diminuées;
- un référendum va probablement être lancé contre l'assurance-maternité;
- la 11^e révision de l'AVS a engendré un relèvement de l'âge de la retraite des femmes et une limitation du droit aux rentes de veuves;
- M. Blocher s'attaque aux rentes AI;
- le conseiller fédéral Couchepin veut supprimer l'indice mixte dans l'AVS et l'AI;
- etc.

Actuellement, la noirceur du tableau et l'opposition entre les intérêts des différentes générations, qu'attisent à nouveau les milieux bourgeois et les employeurs, instaurent un sentiment de peur au sein de la population, l'incitant à exagérer son épargne et donc à freiner sa consommation. Cette attitude a pour effet d'étouffer la conjoncture et de favoriser la pauvreté.

Des actes ou uniquement des paroles en l'air ?

Le plein emploi est la mesure la plus importante pour lutter contre la pauvreté. Mais il ne garantit cependant pas à toutes les personnes actives des salaires couvrant leurs besoins essentiels. L'égalité des salaires est, elle aussi, importante. De plus, des salaires trop bas ne garantissent pas le minimum vital même en cas de plein emploi. C'est pourquoi l'Union syndicale suisse (USS) s'engage en faveur d'un relèvement des bas et très bas salaires. L'USS a déjà engrangé des succès dans ce domaine. Son rapport d'experts sur les salaires minimaux («Expertenbericht Mindestlöhne» en allemand, résumé en français) qui arrive à la conclusion que la thèse selon laquelle les salaires minimaux auraient une incidence négative sur l'emploi n'est pas vérifiée. Pour obtenir des salaires minimaux couvrant les besoins vitaux, l'USS compte en premier lieu sur les conventions collectives de travail (CCT). Comme la plus forte proportion de salaires très bas se rencontre précisément dans des branches économiques où le taux de couverture conventionnelle est faible, tous les bas salaires ne peuvent être évités uniquement avec des CCT. Dans les branches qui ne les connaissent pas, il faut adopter d'autres stratégies pour imposer les salaires minimaux. Les mesures d'accompagnement qui ont été introduites en même temps que la libre circulation des personnes entre la Suisse et l'UE donnent la possibilité de lutter contre les bas salaires au moyen d'une combinaison de

solutions conventionnelles et législatives. D'une part, il sera possible d'étendre plus facilement le champ d'application des salaires minimaux inscrits dans des CCT. D'autre part, on pourra promulguer, sur proposition de commissions tripartites, des salaires minimaux pour une branche ou une profession. L'efficacité de ces mesures de lutte contre les bas salaires dépendra de la volonté politique. Pour le moment, nous avons l'impression que les employeurs et les autorités freinent la procédure. Une dernière possibilité consiste à inscrire des salaires minimaux dans la loi. Nous ne pensons aucun bien de «l'impôt négatif sur le revenu» ou des compléments de salaires. Les salaires minimaux ne peuvent toutefois à eux seuls résoudre les problèmes de pauvreté. Ils doivent être complétés par des prestations d'assurance sociale et d'aide sociale, qui doivent, elles aussi, assurer le minimum vital, et par d'autres mesures de politique sociale. Le démantèlement ou la diminution de prestations d'assurance sociales (p. ex. la suppression de l'indice mixte) augmentera la pauvreté en créant des problèmes de société. Pour réduire le risque important de paupérisation des familles, des mesures efficaces visant une meilleure compatibilité entre travail et famille sont incontournables, et là il ne faut pas de vains mots mais des actes. Les 50 millions de francs consacrés au programme d'incitation financière à la création de structures d'accueil extrafamiliales ne suffisent en tous cas pas. En ce qui concerne la compensation des charges familiales, il y a plus de 10 ans que la majorité bourgeoise du Parlement refuse de se prononcer en faveur d'une allocation mensuelle de 200 francs par enfant. Or, d'un point de vue de politique sociale, un montant nettement plus élevé est nécessaire. La formation a, elle aussi, un caractère important. Pourtant, à l'heure actuelle, les belles promesses restent lettre morte: les entreprises proposent trop peu de places d'apprentissage, l'offre des écoles publiques s'étiole constamment, etc. Les efforts – déjà quasiment inexistantes – visant une meilleure intégration de la population étrangère, souvent guettée par la pauvreté, restent aussi très faibles ou la situation s'est encore détériorée. Bref, on sait qu'il est urgent d'agir et les options sont connues, mais leur réalisation se heurte encore à maints obstacles.

Lorsque les syndicats sont forts, la société se porte bien

Les syndicats s'engagent tout d'abord pour de bonnes conditions de travail et des salaires corrects, mais aussi pour une politique économique et conjoncturelle dont le but est le plein emploi. La politique économique

comprend aussi la lutte contre le travail au noir et contre le dumping salarial et social. L'USS se bat pour une politique favorable en matière de formation et de sécurité sociale, ainsi que pour une politique effective en matière d'égalité. De plus, elle s'engage pour une meilleure compensation des charges familiales. Elle pratique une politique qui élève un rempart contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour y parvenir, elle recourt aux conventions collectives de travail, mais aussi aux moyens qu'elle a d'influencer la politique. Les études internationales le prouvent: la présence de syndicats forts et leurs activités améliorent le bien-être de la société.

La pauvreté peut être éradiquée – encore faut-il le vouloir

L'élargissement de l'UE à l'Est et, par suite, l'augmentation du flux migratoire en raison de la libre circulation des personnes présentent le risque d'une détérioration des conditions de travail et d'une recrudescence du dumping salarial et social, ce qui est à nouveau générateur de pauvreté. L'USS prône un renforcement des mesures d'accompagnement actuelles. Encore faut-il qu'il y ait la volonté politique et les ressources pour cela. Les cadeaux fiscaux faits aux riches, tels que le Parlement vient de les décider, ne sont pas nécessaires et, passant par un démantèlement des mesures de politique sociale et d'intégration, constituent en dernier ressort une menace de pauvreté. L'USS les rejette donc, privilégiant en lieu et place des allègements fiscaux pour les bas revenus puisque actuellement – ce qui est un défi au bon sens – la Suisse impose des ménages avec un revenu au seuil de la pauvreté ou en dessous. L'USS encourage en outre la création de structures d'accueil extrafamiliales pour les enfants qui soient suffisantes et à la portée de toutes les bourses, une juste compensation des charges familiales ainsi qu'un financement de l'assurance-maladie plus sociale. L'USS s'oppose au démantèlement des prestations d'assurance sociale, en particulier pour ce qui est de l'AVS et de l'AI. Elle plaide au contraire en faveur d'une amélioration des prestations, comme l'introduction d'une 13^e rente AVS.

En matière de lutte contre la pauvreté, un engagement verbal est certes louable. Mais cela ne suffit pas: pour que les employeurs ne renvoient pas toujours leurs engagements aux calendes grecques, un changement dans les mentalités devient impératif.

Colette Nova, secrétaire dirigeante de l'Union syndicale suisse (USS), Berne; e-mail: colette.nova@sgeb.ch

Thèses et opinions: Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)

Lutte contre la pauvreté et aide sociale



Walter Schmid
CSIAS, Berne

Les liens existant entre la lutte contre la pauvreté et l'aide sociale sont complexes. Selon les définitions courantes, ont besoin de l'aide sociale les personnes qui vivent dans la pauvreté. En effet, celles et ceux qui nécessitent une aide d'une part ne sont pas en mesure d'assurer eux-mêmes leur subsistance et, d'autre part, ne perçoivent pas un revenu suffisant des systèmes d'assurances sociales situés en amont. Le seul fait que quelqu'un doive recourir à l'aide sociale témoigne d'un échec au moins partiel dans le combat contre la pauvreté.

Ainsi formulée, cette analyse n'est pourtant que partiellement vraie. Car la mission de l'aide sociale, c'est précisément de combattre la pauvreté en faisant office d'ultime filet destiné à ceux qui n'ont pas suffisamment de ressources. Pour répondre à l'objectif d'intégration qui est le sien, il lui appartient en particulier de lutter sur la durée contre la pauvreté et d'aider les personnes à retrouver leur autonomie. Il n'y a effectivement victoire sur la pauvreté que lorsque l'aide sociale intervient. Aussi faut-il distinguer **trois types au moins de liens** entre l'aide sociale et la lutte contre la pauvreté, relevant du **diagnostic**, de la **prévention** et du **traitement**.

La pauvreté transparait à travers l'aide sociale. L'accroissement rapide du nombre de personnes dépendant des services sociaux montre qu'une nouvelle phase de récession est en cours et que des couches plus larges de la population sont touchées par la pauvreté, comme au début des années 90. Comme toujours, ce sont les personnes appartenant à des catégories bien connues qui risquent la marginalisation: les femmes élevant seules leurs enfants, les enfants, les chômeurs en fin de droits, les personnes que ne peuvent pas fournir des prestations optimales pour des raisons psychiques ou parce

qu'elles sont dépendantes et les indépendants qui ne peuvent pas compter sur l'assurance-chômage pour résoudre leurs problèmes du moment.

Les chercheurs et les spécialistes de l'aide sociale ont déjà indiqué dans les années 90 comment il fallait s'y prendre pour lutter efficacement contre la pauvreté. Mais depuis, on n'a pas vraiment actionné les leviers disponibles, permettant d'adapter avec détermination et à brève échéance les systèmes d'assurance sociale. Au niveau fédéral en tout cas, aucune mesure courageuse de lutte contre la pauvreté n'a été prise; seuls quelques progrès mineurs ont été enregistrés, par exemple en matière d'offres de prise en charge extra-familiale des enfants, d'affiliation des bas revenus au 2^e pilier ou d'assurance-maternité (pour les personnes exerçant une activité lucrative). Et même dans ces domaines, tout n'est pas encore acquis sur le plan politique.

De récentes études de la CSIAS sur le fédéralisme et la garantie du minimum vital ont mis en lumière les interactions existant entre les impôts et différentes prestations sociales. Un nouvel élément doit donc être pris en compte: c'est dans le domaine de l'aide sociale qu'apparaît le plus clairement l'impact des prestations de transfert et des dépenses sur le revenu des personnes vivant dans la pauvreté. On évoque depuis longtemps la «trappe à pauvreté» résultant de ce phénomène: quand une prestation est octroyée lorsque les personnes sont dans le besoin, il n'est pas très intéressant de rechercher un emploi. Ceux qui évoquent cette trappe restent le plus souvent prisonniers d'une vision réductrice, centrée sur les incitations et les sanctions et basée davantage sur des considérations morales que sur des faits. Les premières analyses sérieuses sur les «trappes à pauvreté» et les éléments influençant le comportement des personnes vivant à la limite de la pauvreté n'ont été réalisées que récemment.

De par sa fonction d'ultime filet de sécurité sociale, l'aide sociale se doit d'aider les personnes dans le besoin en les **empêchant de tomber dans la pauvreté**. L'aide financière qui leur est offerte doit leur permettre de disposer au moins du minimum vital. Ce minimum n'est pas défini sur une base scientifique, mais répond à des impératifs de politique sociale. Il sert à fixer un seuil de prestations permettant aux personnes d'avoir un train de vie modeste et empêchant que la pauvreté n'ait des effets destructeurs. Cela est tout particulièrement vrai pour les enfants des familles pauvres, qui ne doivent pas être pénalisés d'emblée en matière de santé,

d'éducation, de relations sociales et d'estime de soi. Mais l'aide sociale doit aussi servir à prévenir la marginalisation des adultes. C'est ainsi que l'aide sociale remplit une fonction préventive importante dans le domaine de la lutte contre la pauvreté.

L'aide sociale a enfin une **fonction curative**, encore une fois non pas au sens médical, mais du point de vue de la politique sociale. Son but est d'aider les personnes vivant dans la pauvreté à être autonomes. C'est pourquoi elle cherche à favoriser leur intégration sociale et professionnelle. Dans toute la mesure du possible, l'objectif est de permettre aux personnes d'exercer une activité lucrative dans le marché du travail ordinaire. Les

Une stratégie claire devrait être adoptée, visant à harmoniser les différentes mesures étatiques

incitations financières jouent à l'heure actuelle un rôle important pour parvenir à cette fin. Mais cela ne suffit pas, car l'enjeu est plus large. Les travailleurs sociaux concluent avec les personnes qui bénéficient de l'aide des pactes concernant l'avenir, qui doivent leur permettre de sortir de la pauvreté. Les différents acteurs peuvent ainsi collaborer sur une base considérée comme juste et équitable, et les progrès sont mesurables. L'aide sociale elle-même doit répondre à ces critères si elle veut que son action dans le domaine de la lutte contre la pauvreté soit couronnée de succès.

Pour être efficace, la lutte contre la pauvreté doit être entreprise très en amont de l'aide sociale. Elle ne doit pas se contenter d'agir sur les systèmes sociaux. Ceux qui la mènent doivent œuvrer au niveau des opportunités de formation, des risques sanitaires, de la répartition des richesses ou de l'équité fiscale. Une stratégie claire

devrait être adoptée, visant à harmoniser les différentes mesures étatiques.

Les considérations qui sont à la base des révisions des assurances sociales concernent moins la politique sociale que les moyens de continuer à financer le système existant étant donné l'évolution des conditions-cadres démographiques et économiques. Il est rare que les objectifs financiers et les objectifs de politique sociale soient coordonnés. Aussi la lutte contre la pauvreté des familles dont l'efficacité sociopolitique a été reconnue depuis longtemps se retrouve-t-elle aujourd'hui subordonnée à cet impératif de politique financière: la décision d'abaisser les impôts des hauts revenus. Jusqu'ici, pratiquement aucun signe d'une coordination entre la Confédération et les cantons dans la lutte contre la pauvreté n'est repérable.

Il serait souhaitable que la Suisse, à l'instar d'autres pays d'Europe, se fixe pour objectif d'exposer en détail dans un plan d'action national sa conception de la lutte contre la pauvreté. Les différents acteurs impliqués dans cette lutte – la Confédération, les cantons, les villes, les communes, les partenaires sociaux et les organisations privées – devraient être impliqués dans son élaboration. Des objectifs clairs et des indicateurs choisis d'un commun accord, tels que ceux qu'a définis par exemple l'Union européenne, devraient permettre de déterminer et de mettre au point les différentes mesures à appliquer ensemble. Un tel plan approuvé par le Conseil fédéral ou le Parlement pourrait aussi répartir les responsabilités en matière d'application et rendre le système transparent. A l'heure actuelle, en Suisse, chacun se sent un peu concerné par la lutte contre la pauvreté, mais personne n'y voit une tâche vraiment prioritaire. Il en va de même pour l'aide sociale, dont la fonction dans le système de sécurité sociale n'est pas encore clairement définie.

Walter Schmid, président de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Berne;
e-mail: schmid_walter@bluewin.ch

Thèses et opinions: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS)

Le combat des cantons contre la pauvreté



Ernst Zürcher
Secrétaire central CDAS

L'arrière-plan économique

Dans les pays très industrialisés, le taux de croissance à long terme de l'économie ne cesse de diminuer. L'accroissement de la demande est forcément limité dans une société d'abondance. Je ne peux pas croire que le produit intérieur brut (PIB) de la Suisse, qui s'élève aujourd'hui à 350 milliards de francs, doublera à chaque génération – chaque 30 ans environ –, qu'il sera quatre fois plus élevé dans 70 ans, etc. Or pour que cela se produise, il suffirait que la croissance réelle atteigne 2 % par an.

En supposant donc que, durant les prochaines décennies, la croissance réelle à long terme s'élève à 1 % par année, et que la population, migrants inclus, augmente tout au plus de 1 %, le PIB moyen par habitant restera inchangé. Si ce scénario se produit, durant une longue période, les ressources financières ne seront pas suffisantes, et en particulier les fonds publics. De là une compétition plus acharnée encore pour conserver ses «parts de marché», en préservant ses intérêts dans la redistribution des richesses produites et dans la fixation du rapport entre revenus des personnes actives et revenus de remplacement des générations «passives».

C'est sur cet arrière-fond que les problèmes concernant le financement des assurances sociales doivent être résolus. Par ailleurs, de nouvelles mesures ciblées de lutte contre la pauvreté doivent être mises en place pour résoudre les problèmes des générations «actives».

Quel levier les cantons actionnent-ils pour lutter contre la pauvreté ?

Dans une étude publiée en 1999 (cf. CHSS 6/1999, p. 326), l'OCDE a comparé les situations suisse et cana-

dienne. Notre conférence, prenant appui sur ce travail, a lancé un «Programme 2000», dont l'objectif était d'analyser l'efficacité des instruments existants en droit de l'aide sociale.

Au niveau intercantonal, il s'agit en premier lieu des normes CSIAS. Après un examen approfondi, la conférence a recommandé aux cantons de les appliquer. Or nous constatons aujourd'hui que tant les cantons que les communes ont tendance à s'en écarter. Nous allons expliquer pourquoi.

De nombreux cantons connaissent différents types de prestations allouées en fonction des besoins. L'Office fédéral de la statistique a dressé un inventaire de ce type de prestations sociales en 1999. Il faut encore noter que des prestations d'un genre différent, allant des subventions aux homes et aux organisations Spitex à la construction de logements sociaux figurent dans les lois sur l'aide sociale et d'autres dispositions réglementaires cantonales apparentées.

La CDAS a encore recommandé aux cantons de ne demander qu'exceptionnellement un remboursement de l'aide sociale et d'être prudents dans l'octroi d'aides aux proches. Les demandes de remboursements ne doivent pas démotiver les clients qui ont retrouvé un emploi. On a par ailleurs recommandé de ne déduire de l'aide sociale versée aux chômeurs en fin de droits qui ont retrouvé un emploi qu'un montant inférieur au nouveau salaire perçu.

La CDAS, les directeurs et directrices des départements de l'économie publique et le seco ont mis l'accent sur la collaboration interinstitutionnelle (CII), en créant notamment un réseau de responsables cantonaux de la CII (cf. CHSS 4/2002, p. 210).

Les allocations familiales relèvent des cantons, sauf dans l'agriculture et pour les employés de la Confédération. Ces allocations sont financées par les employeurs. Les cantons ont une responsabilité en matière de coordination des allocations familiales et de lutte contre la pauvreté des familles, et ils en sont parfaitement conscients.

Moyens permettant de développer la politique familiale en Suisse

Tant l'étude nationale sur la pauvreté de 1997 que des recherches menées dans les cantons ont montré que les familles nombreuses et les familles monoparentales (celles dans lesquelles l'un des parents élève seul les en-

fants) risquaient plus que les autres d'être pauvres. C'est pourquoi les efforts entrepris pour réduire la pauvreté portent essentiellement sur des mesures de politique familiale, une politique qui déborde largement le cadre de la compensation des charges familiales, puisqu'elle englobe aussi des domaines tels que **la maternité, l'école, la formation, l'éducation, l'aménagement du territoire, l'architecture, la protection de l'environnement et les transports**. Les politiques de **la jeunesse, du marché du travail, des revenus, de la construction de logements, de la réduction des prix des constructions et de la réduction des primes d'assurance-maladie** sont également importantes pour la politique familiale. Les **réseaux de santé** et les **réseaux d'aide sociale** cantonaux, régionaux et communaux contribuent aussi grandement au bien-être des familles.

Interrogés par la CDAS sur quatre instruments permettant de réduire la pauvreté, les 26 cantons ont fourni les réponses suivantes:

- Une majorité de cantons sont favorables à l'octroi ciblé aux familles qui ont de bas revenus de **prestations complémentaires allouées en fonction des besoins**, même si beaucoup affirment que le moment n'est pas très favorable aux innovations sociales. Ces prestations doivent dans tous les cas être accompagnées de mesures visant la réinsertion dans la vie active.
- L'extension des **offres de structures d'accueil extrafamiliales** des enfants est saluée. Les cantons souhaitent que la Confédération s'engage financièrement sur la durée dans ce domaine.
- Les cantons disent oui aux mesures allégeant les **charges fiscales** des familles (impôts sur le revenu aux niveaux cantonal et communal).
- Une réponse particulièrement importante: la majorité des cantons sont favorables à une harmonisation formelle des allocations familiales, une mesure qui augmente la transparence dans le domaine.

La CDAS collabore avec la sous-commission «Politique familiale» de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Elle fait connaître le point de vue des cantons. Les modèles et les études sont comparés, ce qui permet de créer des synergies.

Les cantons aimeraient que la compensation des charges familiales reste de leur ressort et sont d'accord de procéder à des améliorations. Cela ressort clairement de la consultation menée par la CDAS.

Le fédéralisme, un frein à la lutte contre la pauvreté?

Si l'on se base sur l'étude récente de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) intitulée «La couverture du minimum vital dans le fédéralisme»

(cf. CHSS 2/2003, p. 87), il n'est pratiquement pas possible de répondre à la question par la négative, même si le revenu disponible des quatre types de ménages varie considérablement selon le canton de domicile. Ces différences sont liées à notre système fédéraliste et à l'importance des droits démocratiques (démocratie directe). Les cantons ne sont pas des divisions administratives d'un Etat centralisé. Pour mieux harmoniser les prestations sociales, il faut d'abord établir des bilans sociaux des cantons. Le canton de Zurich par exemple publie périodiquement un bilan social. Une loi fédérale cadre permettrait de mieux harmoniser entre elles les allocations familiales. Et pour rendre les systèmes totalement concordants il faudrait créer une loi fédérale ad hoc. Seuls quatre cantons (AG, UR, BS et SO) sont toutefois favorables à l'adoption d'une telle loi, la majorité des cantons privilégiant une harmonisation formelle de leurs dispositifs.

La collaboration interinstitutionnelle constitue un autre point de départ, surtout si elle déborde du cadre de l'exécution et joue aussi un rôle lorsque des institutions sont créées ou des lois élaborées.

Le responsable de la revue «Sécurité sociale» m'a posé la question suivante: les cantons visent-ils une harmonisation ou attendent-ils que la Confédération adopte une loi-cadre sur le minimum vital?

Les cantons n'attendent pas grand chose d'une telle loi. Pour quelle raison? Il est difficile d'imaginer comment des dispositions fédérales pourraient permettre une harmonisation entre des domaines juridiques aussi différents que les impôts, les loyers, la prise en charge extrafamiliale des enfants et les avances de pensions alimentaires. En la matière, il appartient plutôt aux cantons eux-mêmes de faire le premier pas en adoptant des mesures très concrètes d'harmonisation.

Encore une fois, le fédéralisme à la suisse empêche-t-il de progresser sur le chemin de la garantie du minimum vital?

Nous avons jusqu'ici centré notre attention surtout sur les éléments négatifs. Mais il y a aussi des points positifs. Je pense ici à la multiplication des idées et des solutions envisagées. Le modèle tessinois s'est fait un nom dans le domaine social. Mais il n'est de loin pas la seule réalisation cantonale d'avenir. Des nouvelles idées sont sans cesse mises en pratique dans quasiment tous les cantons. Ainsi à Zoug par exemple, où des projets ont pu être réalisés grâce à une bonne collaboration avec les milieux de l'économie; en Suisse romande, où des systèmes de revenu d'insertion ont été introduits; à Bâle-Ville, qui a adopté une politique particulière pour les personnes handicapées; ou encore aux Grisons qui ont régionalisé avec succès l'aide sociale.

Cela peut paraître surprenant, mais il faut bien reconnaître que la diversité qui semble parfois confiner au chaos favorisée par le fédéralisme a aussi ses bons côtés: un système est plus stable lorsque ses sources de financement sont diversifiées. Dans ce cas, lorsqu'une source tarit, tout le système social ne risque pas l'effondrement.

Ernst Zürcher, secrétaire central de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales, Berne;
e-mail: e.zuercher@sodk-cdas-cdos.ch

Effet positif de la loi sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle

La loi fédérale sur le libre passage (LFLP) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995. Elle garantit le libre passage intégral dans le domaine obligatoire comme dans le domaine surobligatoire de la prévoyance professionnelle. Elle confère aux salariés le droit de s'assurer auprès de l'institution de prévoyance de leur nouvel employeur sans perte et pour des prestations de prévoyance similaires. Le 1^{er} janvier 2002, l'art. 22 LFLP a par ailleurs été adapté suite à la révision du droit du divorce. Le partage de la prévoyance professionnelle garantit désormais, en cas de divorce, le partage par moitié des fonds d'épargne constitués pendant l'union.



Beat Sterchi
Ernst & Young, Advisory Service, Berne

Une analyse des effets de la loi sur le libre passage doit impérativement avoir lieu. L'art. 20 de l'ordonnance sur le libre passage prescrit que cette étude doit s'effectuer avec le concours des milieux spécialisés. Pour remplir cette obligation légale, une enquête a été réalisée, en 2002, auprès d'institutions de prévoyance représentatives. Les questions portaient notamment sur les points suivants:

- les incidences de la LFLP sur la mobilité et la flexibilité;
- les modifications des règlements, des cotisations et des prestations, et le changement du type de primauté;
- les risques et les obstacles du maintien des prestations, en particulier les conséquences du paie-

ment en espèces du capital de libre passage;

- les répercussions de la nouvelle réglementation relative aux réserves pour raisons de santé;
- la possibilité d'éviter le partage de la prévoyance en cas de divorce;
- les effets secondaires de la LFLP.

Manière de procéder

Le sondage écrit, basé sur un questionnaire standard soumis à près de 200 institutions de prévoyance, constitue le cœur de l'étude. Ont été interrogées toutes les institutions comptant 5000 assurés actifs ou plus (N = 97), ainsi qu'un échantillon de 111 institutions

plus petites. Le taux de réponse a été de 53,7%. Les institutions de prévoyance ayant répondu assurent 56,3% des assurés actifs de Suisse.

Avant le sondage et après réception des réponses, des entretiens ont été menés avec des responsables d'institutions de prévoyance et de fondations de libre passage. Ils avaient pour but de soumettre à des experts les résultats de l'enquête, de signaler des rapports de connexité et de formuler des hypothèses, examinées ensuite dans le détail. Des représentants des partenaires sociaux et des autorités de surveillance au niveau cantonal et fédéral ont également été entendus.

Finies les «chaînes dorées»

La LFLP a atteint l'effet majeur visé par le législateur: les «chaînes dorées» de la prévoyance professionnelle, obstacle potentiel au changement d'emploi, ont disparu. La LFLP a de ce fait favorisé grandement la mobilité professionnelle et diminué les problèmes rencontrés lors de restructurations d'entreprises. Les salariés qui changent d'emploi sont les premiers bénéficiaires de l'augmentation du montant des prestations de sortie. Une mobilité professionnelle accrue favorise les employeurs dans leur recherche de collaborateurs et profite à l'économie dans son ensemble. Elle permet de lutter plus efficacement contre les crises économiques et le chômage structurel.

Clarté et transparence

La LFLP a amélioré la clarté et la transparence en ce qui concerne les prestations de sortie des assurés.

Tout le monde est gagnant. Le salarié calcule sa prestation de sortie en se basant sur le dernier certificat d'assurance; il n'a pas à se renseigner auprès de son employeur ou de l'institution de prévoyance. L'institution de prévoyance peut, quant à elle, optimiser ses opérations. Le transfert de prestations de libre passage entre institutions se déroule, dans la majorité des cas, sans problème.

Cotisations, prestations

La primauté des cotisations a de plus en plus la cote. Depuis l'introduction de la LFLP, treize institutions interrogées ont passé du système de primauté des prestations au système de primauté des cotisations. 167 687 assurés actifs (10 % des assurés) ont été affectés par ces changements. Une analyse plus poussée a toutefois montré que la LFLP n'était pas vraiment responsable du passage d'un système à l'autre. La primauté des cotisations est en effet davantage en phase avec l'individualisation croissante repérable dans le domaine du 2^e pilier; elle est aussi plus facile à gérer.

L'introduction de la LFLP a contraint quasiment toutes les institutions de prévoyance à adapter sur le plan formel leurs règlements relatifs aux prestations de sortie. Les caisses à primauté des prestations ont dû procéder à davantage de changements matériels. La majorité des caisses à primauté des prestations interrogées ont modifié leurs tarifs de rachat en 1995.

Depuis 1995, tant les montants des cotisations que ceux des prestations ont augmenté. Plus de deux institutions sur trois ont conservé le même rapport entre cotisations du salarié et cotisations de l'employeur. Sept institutions interrogées (32 279 assurés = 1,8 % des assurés) ont augmenté la part des cotisations de l'employeur et dix institutions (184 838 assurés = 10,5 % des assurés), au

contraire, celle des cotisations du salarié.

Rien n'indique que le mode de calcul de la prestation de sortie (art. 15ss LFLP) ait provoqué une modification fondamentale du financement. Les nouvelles prescriptions découlant de l'entrée en vigueur de la LFLP ont soulevé certains problèmes, qui ont néanmoins pu être résolus dans des délais raisonnables.

Individualisation et désolidarisation

Dans le 2^e pilier, on note une tendance de plus en plus marquée à l'individualisation. Les assurés sont nettement plus enclins à considérer les fonds d'épargne comme leur appartenant en propre. L'amélioration de la transparence et de l'information, l'augmentation des prestations de sortie et la faveur croissante du système de primauté des cotisations ont fait prendre davantage conscience aux assurés que leur avoir du 2^e pilier était certes un avoir «lié», mais qu'il avait aussi un caractère personnel quantifiable.

Les résultats de l'enquête ne permettent pas de conclure que la LFLP a conduit à une «désolidarisation» plus forte. Des prestations de sortie plus élevées sont à considérer comme une mesure renforçant la solidarité, en particulier lorsque le changement d'emploi n'est pas volontaire. En effet, les assurés restants ne peuvent pas inscrire à leur actif les bénéfices réalisés sur les mutations.

Risques et obstacles lors de l'entrée et de la sortie d'assurés actifs

Selon la LFLP, les assurés peuvent demander le paiement en espèces de la prestation de sortie s'ils quittent définitivement la Suisse, s'ils s'établissent à leur compte ou si

le montant de la prestation de sortie est inférieur à leur cotisation annuelle. Pour les assurés mariés, le paiement en espèces nécessite le consentement écrit du conjoint. Les résultats du sondage témoignent d'une augmentation, depuis 1995, des paiements en espèce motivés par l'exercice d'une activité indépendante. Les retraits liés à un départ de la Suisse tendent à diminuer. La situation conjoncturelle explique cette évolution.

Cette possibilité rend les assurés plus responsables, puisqu'ils n'ont plus de garantie de recevoir des prestations de vieillesse et qu'ils ne sont plus assurés contre les risques. Cela peut poser des problèmes dans la mesure où les prestations du 1^{er} pilier ne suffisent souvent pas à couvrir les besoins vitaux. La pratique des autorités fiscales a aussi des répercussions indirectes, car elles n'autorisent pas le paiement en espèces partiel de la prestation de sortie et prélèvent systématiquement un impôt sur la totalité de l'avoir de prévoyance. De ce fait, les assurés qui commencent une activité indépendante et sollicitent un paiement en espèces s'exposent à des risques accrus en matière de prévoyance.

La pratique du paiement en espèces ne remet toutefois pas en cause l'objectif du libre passage. Même s'il perçoit sa prestation de sortie, l'assuré peut toujours procéder par la suite à un rachat de sa prévoyance professionnelle, acquérant ainsi des droits à des prestations de vieillesse et de risque.

Réserves pour raisons de santé: conséquences variées

La LFLP admet des réserves pour raisons de santé uniquement dans le domaine surobligatoire. Les nouvelles normes en la matière ont incité les institutions de prévoyance à modifier leur pratique. Pour celles qui n'appliquent que le régime obligatoire LPP, avec ses prestations mi-

nimales, les réserves pour raisons de santé ne sont plus utilisées pour limiter les risques. En revanche, un examen médical est plus souvent exigé lorsque le montant assuré dépasse le domaine obligatoire. Dans certaines institutions, les cadres sont soumis à un examen plus strict qu'avant l'entrée en vigueur de la LFLP. Différentes institutions le demandent même lors d'importantes augmentations de salaire.

Partage de la prévoyance en cas de divorce

Le nouveau droit du divorce prévoit le partage du capital de prévoyance constitué pendant les années de mariage. En cas de divorce, la situation du conjoint plus faible sur le plan économique s'en trouve nettement améliorée. Mais la mise en œuvre des nouvelles dispositions entrées en vigueur le 1^{er} janvier 2000 pose encore quelques problèmes. La tâche est exigeante pour les tribunaux et les avocats. Ils doivent aujourd'hui encore faire souvent appel à des experts et aux autorités de surveillance pour appliquer le droit.

Les cas de renonciation au partage de la prévoyance sont relativement nombreux. Les dispositions légales en la matière risquent alors de n'être pas appliquées. Il est impératif que les tribunaux examinent soigneusement les conventions de divorce afin de garantir la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité des deux conjoints.

L'octroi d'un paiement en espèces avant le divorce peut empêcher le partage de la prévoyance. Plusieurs

institutions de prévoyance ont découvert dans certains cas une falsification de la signature de l'autre conjoint pour qu'un paiement en espèces puisse avoir lieu à son insu. Il est difficile d'engager des poursuites contre l'assuré qui a commis la fraude lorsque celui-ci a dans l'intervalle quitté la Suisse pour s'établir à l'étranger.

Bilan

Globalement, la LFLP peut être qualifiée de succès législatif. Les normes ont permis d'atteindre les objectifs fixés, sans créer un surcroît disproportionné de travail administratif pour les institutions de prévoyance. Celles-ci ont bien assimilé les modifications apportées par la loi. En édictant la LFLP, le législateur, loin de provoquer une nouvelle modification des comportements, a tenu compte de la réalité pour la traduire sur le plan légal. Bien qu'aucune des parties n'ait remis en cause la LFLP, ni exprimé la nécessité de sa révision complète, l'analyse des effets a mis en évidence des problèmes et dégagé des pistes pour les résoudre qui méritent d'être étudiés:

1. Afin de prévenir des abus dans les paiements en espèces, il faut étudier la possibilité de rendre obligatoire l'authentification de la signature du conjoint, au moins lorsque la prestation de sortie dépasse un certain montant. Par ailleurs, il faudrait envisager d'introduire un délai d'attente pour les paiements en espèces.

2. La pratique actuelle des autorités fiscales ne permet à l'assuré dési-

reux de s'installer comme indépendant que de renoncer à son libre passage ou de le toucher dans son intégralité. Pour des raisons de politique sociale, il faudrait examiner si les autorités fiscales pourraient changer leur pratique et accepter que l'assuré ne touche qu'une partie de sa prestation de libre passage.

3. Lors de restructurations d'entreprises, le droit en vigueur (art. 23 LFLP) est flou sur le traitement des découverts et de la répartition des fonds libres des institutions de prévoyance.

4. Les règles juridiques de la LFLP pourraient être améliorées en ce qui concerne les systèmes mêlant primauté des cotisations pour les prestations de vieillesse et primauté des prestations pour les prestations de risques.

5. Les tribunaux et des avocats qui s'occupent de procédures de divorce devraient pouvoir bénéficier d'un soutien.

L'analyse des effets de la LFLP s'est basée sur les objectifs législatifs et sur l'évolution depuis 1995. Il faut relever que des facteurs externes sont susceptibles de modifier les conditions générales pour les assurés, les employeurs et les institutions de prévoyance, influant par là sur les effets de la LFLP. Il est donc recommandé de suivre les développements en cours en relation avec la LFLP et d'étudier leurs incidences.

Beat Sterchi, avocat, directeur de projet, Ernst & Young AG, Advisory Service, Berne; e-mail: beat.sterchi@ch.ey.com

Analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement

La nouvelle réglementation de l'encouragement à la propriété du logement (EPL) au moyen de la prévoyance professionnelle est en vigueur depuis le 1^{er} janvier 1995. Elle permet d'utiliser, avant l'âge de la retraite, des fonds de la prévoyance professionnelle pour acquérir ou construire un logement en propriété servant à son usage personnel, acquérir des participations à la propriété d'un logement ou amortir des prêts hypothécaires. L'utilisation de fonds EPL peut s'opérer sous forme de versements anticipés ou sous forme de mise en gage. L'objectif du législateur est de contribuer, au moyen de l'EPL, à l'augmentation du taux de logements en propriété, qui est faible en comparaison internationale.



Daniel Hornung
HORNUNG études économiques et sociales, Berne

L'art. 18 de l'ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement (OEPL) demande que l'on procède à une analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de fonds de la prévoyance professionnelle. Une évaluation¹, réalisée à la demande de l'Office fédéral des assurances sociales, montre que le bilan de l'EPL au moyen de la prévoyance professionnelle est très positif.

Bénéficiaires: objectif atteint

L'EPL au moyen de fonds de la prévoyance professionnelle a largement atteint les personnes auxquelles il était destiné: la part des ménages appartenant à la catégorie

dite «seuil» est en effet très importante dans l'ensemble des bénéficiaires de versements anticipés EPL (on ne dispose pas de données concernant les bénéficiaires de mises en gage). En font partie notamment

- des personnes âgées entre 35 et 44 ans au moment de la perception du versement anticipé, soit en général l'âge des personnes qui acquièrent leur premier logement en propriété;
- des ménages bénéficiant d'un revenu annuel de 60 000 à 100 000 francs;
- des ménages composés d'une personne salariée et de plusieurs personnes non salariées (surtout des familles avec 2 enfants).

L'EPL au moyen de la prévoyance professionnelle a en outre apporté

une importante contribution à l'augmentation du taux de logements en propriété: la moitié des versements anticipés a en effet été utilisée pour l'acquisition d'une maison ou d'un appartement existants, ou pour l'acquisition ou la construction d'une maison ou d'un appartement neufs (un tiers pour l'amortissement d'hypothèques, 15 % pour des rénovations et des transformations, et moins de 1 % pour l'acquisition de parts à une coopérative de construction et d'habitation ou à une société anonyme de locataires). Plus de 70 % des personnes interrogées dans le cadre de l'étude et ayant eu recours à un versement anticipé EPL en vue de l'achat d'un logement en propriété n'auraient pas pu l'acquérir sans ce versement.

Nombreux recours aux fonds EPL

Entre 1995 et 2001, 12,3 milliards de francs de fonds EPL ont été perçus sous forme de versements anticipés et environ 2 milliards de francs environ ont été mis en gage. Plus de 186 000 versements anticipés ont été effectués, et quelque 27 000 mises en gage. 12,5 % des 213 000 versements anticipés et mises en gage concernaient des personnes domiciliées dans les pays voisins; la majeure partie, soit 187 000, est restée en Suisse.

21 % des versements anticipés et mises en gage des années 1995 à 2001, soit environ 39 000, ont été utilisés pour l'acquisition ou la construction de logements neufs en propriété. Durant la même période,

¹ D. Hornung, Th. Röthlisberger, Analyse des effets de l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle, parution en septembre 2003 dans la série des rapports de recherche de l'Office fédéral des assurances sociales.

environ 120 000 nouveaux appartements et nouvelles maisons ont été acquis en propriété. Ainsi, un tiers des achats de logements neufs en propriété a été financé au moyen de fonds EPL (cf. figure).

Lors des transactions immobilières concernant des logements anciens, les fonds EPL ont joué un rôle non négligeable, environ un acheteur sur cinq les ayant utilisés à titre de financement sous forme de versement anticipé ou de mise en gage.

Le montant moyen des versements anticipés EPL se monte à en-

viron 66 000 francs, celui des mises en gage à environ 87 000 francs, les deux valeurs évoluant à la hausse durant la période considérée.

nancière plus claire que la mise en gage. En outre, pour une partie importante des personnes ayant perçu des versements anticipés, une mise en gage n'aurait pas permis de réduire aussi nettement les coûts du logement.

Les remboursements sont souvent volontaires

Les versements anticipés EPL doivent être remboursés lorsque le logement cofinancé au moyen de

au versement anticipé). Les remboursements ne posent généralement pas de problèmes aux institutions de prévoyance. Toutefois celles-ci n'exigent pas toutes le remboursement des versements anticipés prescrit par la loi en cas de décès si le décès n'entraîne pas le versement de prestations de prévoyance, car le remboursement génère des coûts administratifs et financiers élevés (pouvant dans bien des cas dépasser le montant du versement anticipé).

Durant les années 1995 à 2001, les remboursements représentaient, en nombre, 0,9 % et, en montant, 0,6 % des versements anticipés.

Entre 1995 et 2001, un tiers des achats de logements neufs en propriété a été financé au moyen de fonds EPL.

Les relations avec le registre foncier sont généralement bonnes

On recommande plutôt la mise en gage, mais les assurés préfèrent les versements anticipés

On recommande plutôt la mise en gage, mais les assurés préfèrent les versements anticipés

Comme on l'a relevé, le nombre de versements anticipés est nettement supérieur à celui des mises en gage. Ces dernières sont avantageuses dans la mesure où, contrairement aux versements anticipés, elles n'entraînent pas de réduction des prestations de prévoyance et ne sont pas imposables (pour autant que le gage ne soit pas réalisé). Pour ces raisons, la majorité des banques et des institutions de prévoyance interrogées dans le cadre de la présente étude conseillent d'opter pour une mise en gage (plutôt que pour un versement anticipé).

Une majorité d'assurés ayant participé à l'enquête considère cependant que le versement anticipé a l'avantage de créer une situation fi-

fonds EPL est cédé ou n'est plus habité par l'assuré. Il en va de même en cas de décès de la personne assurée si le décès n'entraîne pas le versement de prestations de prévoyance. En outre, un remboursement volontaire des versements anticipés est possible à tout moment (jusqu'à trois ans avant l'âge réglementaire de perception des prestations de vieillesse, jusqu'à la survenance d'un autre cas de prévoyance ou jusqu'au versement de la prestation de libre passage).

Jusqu'à présent, les remboursements volontaires ont été nettement plus nombreux que les remboursements obligatoires. Une grande majorité de personnes ayant participé à l'enquête a procédé à des remboursements afin de compenser la réduction des prestations de prévoyance liée aux versements anticipés.

Pour les assurés, les remboursements peuvent parfois poser problème dans la mesure où le droit aux prestations d'origine ne peut pas toujours être rétabli (ou alors au prix d'une contribution nettement plus élevée que celle correspondant

Les versements anticipés et les réalisations de gages doivent être enregistrés au registre foncier en tant que restrictions du droit d'aliéner. Les institutions de prévoyance s'acquittent toujours de leur obligation de notifier aux offices du registre foncier. Ainsi les restrictions du droit d'aliéner garantissent la prévoyance professionnelle, les versements anticipés devant à nouveau être affectés à leur but premier en cas de vente d'un bien-fonds.

Versements anticipés et atteintes à la prévoyance

Seules environ deux tiers des institutions de prévoyance réduisent les prestations dues en cas d'invalidité et de décès lorsqu'un versement anticipé a eu lieu. On constate d'importantes différences entre les caisses à primauté des prestations et les caisses à primauté des cotisations. Pour les caisses à primauté des cotisations, l'invalidité et le décès, d'une part, et la vieillesse, d'autre part, constituent deux branches d'assurances différentes. Un versement

anticipé n'a donc pas forcément un impact sur la couverture des risques d'invalidité et de décès. Dans de nombreuses caisses à primauté des prestations, au contraire, les risques vieillesse, invalidité et décès sont traités de la même manière d'un point de vue actuariel.

Si des personnes retraitées ou à faibles revenus se trouvent confrontées à un cas de prévoyance, leur situation financière peut devenir précaire. L'EPL n'ayant été mise en vigueur que récemment, les données ne sont pas assez nombreuses pour se prononcer valablement sur ce genre de cas. On ne dispose par ailleurs pas encore de données pré-

cises sur le nombre de cas où un logement en propriété a dû être cédé en raison de la survenance d'un cas de prévoyance.

Logements acquis au moyen de l'EPL: prix inférieurs à la moyenne

Les maisons et les appartements cofinancés, ces dernières années, par l'EPL ont un nombre de pièces légèrement supérieur à la moyenne. Les nouveaux logements acquis en propriété au moyen de l'EPL sont en outre moins chers que la moyenne des logements offerts sur le marché.

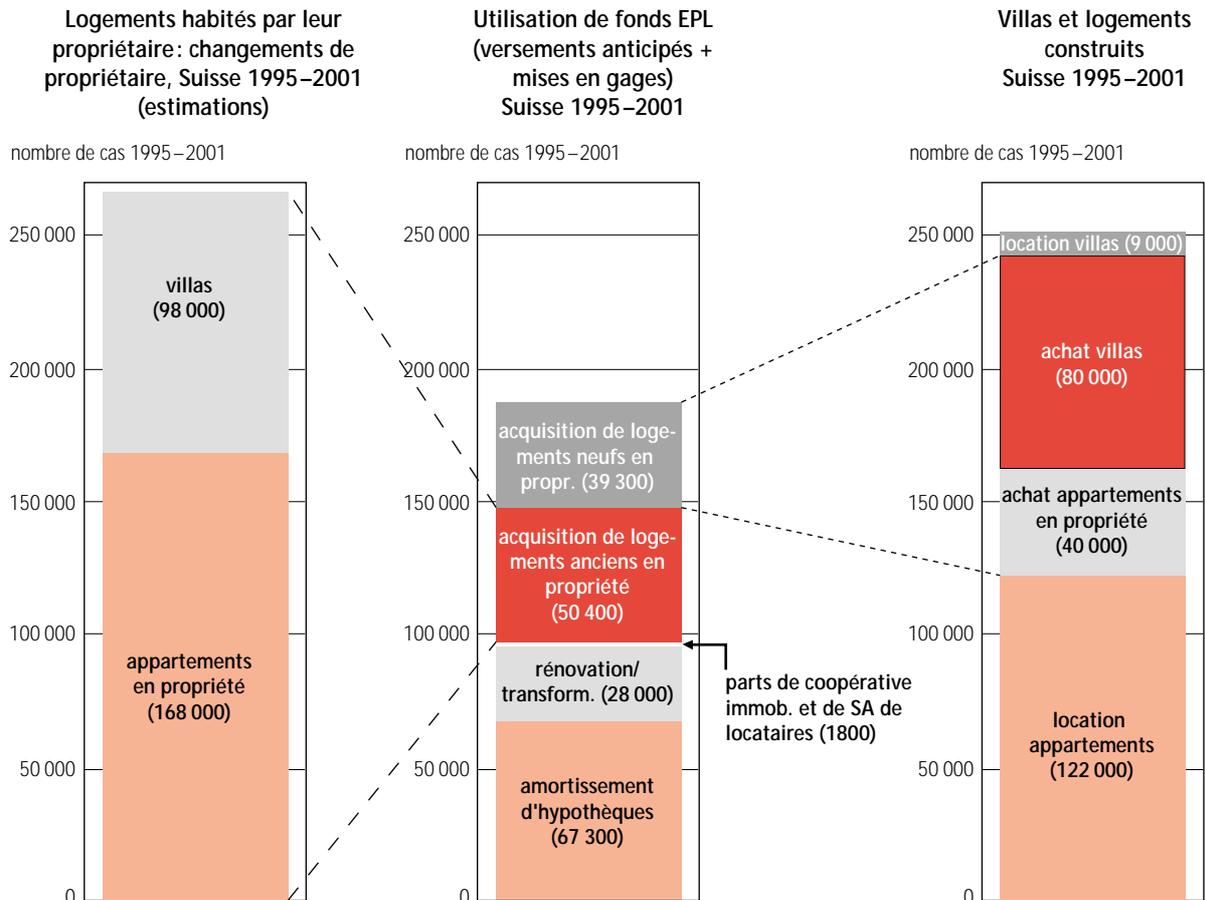
EPL en accord avec l'aménagement du territoire

L'EPL au moyen du 2^e pilier exerce également un effet positif sur l'aménagement du territoire. Les objets financés au moyen de l'EPL nouvellement construits sont moins dispersés dans le paysage que les nouvelles villas individuelles. L'EPL a donc freiné dans une certaine mesure la dispersion des constructions.

Bonne notoriété de l'EPL

La possibilité d'utiliser des fonds de la prévoyance professionnelle à

Utilisation des fonds EPL, changements de propriétaire ainsi que villas et logements neufs, Suisse 1995-2001



Source: Office fédéral de la statistique; Administration fédérale des contributions; enquête auprès des personnes ayant effectuées des versements anticipés et des remboursements, enquête auprès des institutions de prévoyance; Statistisches Amt der Stadt Zürich; Statistikdienste der Stadt Bern, Wüest& Partner; calculs HORNUNG études économiques et sociales.

des fins d'encouragement à la propriété du logement est largement connue. Les principales sources d'informations des assurés sont les médias imprimés et électroniques, ainsi que les caisses de pension. Presque 40 % des caisses de pension ont en outre informé spécialement leurs assurés des possibilités de l'EPL au moyen de brochures, de séances d'informations, de lettres circulaires, etc.

Les problèmes liés à l'EPL sont mineurs

Selon les indications fournies par les autorités de surveillance ayant participé à l'enquête, les problèmes liés à l'EPL au moyen de la prévoyance professionnelle sont mineurs. La plupart des autorités de surveillance ont indiqué que les questions et les problèmes liés à

l'EPL représentaient moins de 5 % des demandes que leur ont adressées les institutions de prévoyance durant les trois dernières années. A ce propos, il est à relever que l'enquête menée auprès des autorités de surveillance a été effectuée en automne 2002, époque où la question des découverts des caisses de pension n'était pas encore autant d'actualité que lors de la rédaction du présent texte.

Peu d'effets secondaires

L'EPL au moyen de la prévoyance professionnelle va, dans certains cas, à l'encontre de la solidarité: des assurés n'ayant pas d'obligation d'assistance tirent dans certains cas profit de la mesure aux dépens d'assurés n'ayant pas une telle obligation. C'est notamment le cas des caisses à primauté des prestations, plus pré-

cisément lorsque les institutions de prévoyance ne demandent pas le remboursement des versements anticipés après le décès d'assurés n'ayant pas d'obligation d'assistance. D'un autre côté, l'EPL, au moyen de la prévoyance professionnelle, aide les ménages à revenus relativement faibles à acheter leur propre logement et contribue ainsi à réduire les différences sociales.

On ne peut pas non plus exclure que les fonds EPL puissent être utilisés dans un but non désiré et servir par exemple à amortir ou à reconstituer une hypothèque, ou être employés à des fins autres que la prévoyance. Mais certains signes montrent que ce genre de pratiques sont rares.

Daniel Hornung, HORNUNG études économiques et sociales, Berne;
e-mail: daniel.hornung@hornung-studien.ch

Commentaire de l'OFAS

Analyses des effets des lois sur le libre passage et sur l'encouragement au logement

Lors de l'introduction de la loi sur l'encouragement à la propriété du logement et de la loi sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle, le 1^{er} janvier 1995, de nombreuses interrogations ont été soulevées. Plusieurs milieux craignaient des effets pervers de ces deux lois. D'une part, s'agissant de l'encouragement au logement, on y voyait une manière facile pour des salariés peu fortunés d'acquérir un bien immobilier qu'ils ne pourraient de toute manière pas assumer financièrement, et d'autre part, en ce qui concerne le libre passage intégral, on craignait pour le financement des institutions de prévoyance.



Erika Schnyder
Affaires juridiques PP, OFAS

C'est pourquoi le Conseil fédéral a prévu de procéder à des analyses des effets et des conséquences de ces lois auprès des institutions de prévoyance et des assurés. L'art. 18 de l'ordonnance sur l'encouragement à la propriété du logement et l'art. 20 de l'ordonnance sur le libre passage chargent l'OFAS de réaliser ces analyses, de concert avec les milieux spécialisés. Celles-ci devaient aussi garantir une exécution de la législation proche de la pratique, qui tienne au mieux compte des intérêts des assurés, et permettre à l'OFAS de mesurer les conséquences néfastes ou inattendues afin de prendre, le cas échéant, les mesures qui s'imposent.

Une première analyse avait été effectuée et publiée en 1997 déjà, mais les résultats de cette recherche,

confiée à un bureau extérieur, n'étaient guère exploitables, en raison notamment du fait que la période de réalisation de l'analyse était trop proche de l'entrée en vigueur de ces deux lois et qu'elles portaient sur d'autres données, pour permettre de tirer des conclusions vraiment significatives. Pour cette raison, il a été décidé de l'ajourner et de la reprendre après quelques années d'application. Un groupe de travail a été constitué au sein de l'OFAS, avec des représentants des instituts mandatés pour réaliser les analyses des effets. Il a décidé de mener deux études séparées en ce qui concerne les deux lois, mais de manière coordonnée et les résultats seront publiés conjointement.

Dans l'attente des résultats des analyses, plusieurs questions ont fait

l'objet de prises de position de l'OFAS, publiées dans les bulletins de la prévoyance professionnelle et, à ce jour, un des effets sur le financement des institutions de prévoyance lié aux versements anticipés des avoirs de libre passage s'est fait sentir. En effet, dans la situation de sous-couverture, les versements anticipés peuvent péjorer encore davantage la situation des caisses, et le Conseil fédéral a été amené à permettre, par voie de modification d'ordonnance, comme mesure immédiate, la suspension, pendant au maximum douze mois, du versement de prêts. Une extension de cette suspension, qui requiert une modification de la loi, est actuellement en consultation.

Les résultats des analyses sont significatifs et peuvent être résumés ainsi.

Effets sur le libre passage

L'analyse des effets porte sur plus de 1 700 000 assurés, soit 56,3 % de l'ensemble des assurés, ce qui peut être considéré comme représentatif. Elle conclut que les buts principaux de la loi ont été atteints. Les craintes d'effets pervers secondaires non voulus par le législateur qui pouvaient se produire, pensait-on à l'époque, n'ont pas été constatés dans la pratique, bien que les institutions de prévoyance ont dû, au début de l'application de la loi, consentir un effort important d'adaptation, resté dans les limites des adaptations usuelles lors de chaque modification législative.

L'objectif premier, à savoir la suppression des «chaînes dorées» qui obligeaient le salarié à rester au service de son employeur pendant une longue durée s'il voulait bénéficier de l'entier des cotisations patronales

à la prévoyance professionnelle (trente ans pour la totalité des contributions et dès cinq ans pour une partie de celles-ci) a pu être réalisé. Cet objectif visait avant tout à éviter de pénaliser les salariés qui changeaient d'emploi et rétablissait l'égalité de traitement entre les salariés. D'autre part, il a considérablement simplifié l'application dans la

tendance générale constatée depuis le début de la LPP. Enfin, l'idée selon laquelle les personnes abuse-raient du paiement en espèces de la prestation de libre passage s'est avérée fautive. Les cas constatés sont rares. En revanche, des cas de falsifications de signatures de conjoints ont effectivement été constatés et, à cet égard, il faudra sans doute réagir.

nombré, dans les institutions consul-tées, 186 500 versements anticipés contre seulement 27 000 mises en gage).

Les buts fixés par la loi de per-mettre aux assurés d'acquérir plus facilement leur logement ont été at-teints, puisqu'il ressort des résultats de cette analyse que sans cette loi, quelque 70 % des assurés interrogés n'auraient pas pu acquérir un loge-ment en propriété. Par contre, l'es-poir d'accroître sensiblement le taux de propriété du logement, extrême-ment bas en Suisse, et de diminuer les coûts liés au logement doit être relativisé.

L'une des conséquences directes liée à l'utilisation des fonds de la prévoyance professionnelle en fa-veur du logement, à savoir la dimi-nution des prestations, a été traitée de manière très différente selon les institutions de prévoyance. C'est l'un des points les plus intéressants de l'analyse. Le législateur a prévu que les institutions devaient offrir à leurs assurés – à leurs frais – des assurances complémentaires pour compenser les pertes en cas de risques décès et invalidité. Mais on a constaté que toutes les caisses ont des pratiques différentes dans ce do-main. En règle générale, ce sont les caisses à primauté de prestations qui diminuent le plus leurs prestations, ce qui peut se comprendre, car cela correspond à la logique du système de la primauté des prestations. Quant aux assurances complémen-taires, elles ne sont utilisées que par un tiers des assurés. Il est vrai qu'elles coûtent relativement cher, car elles sont individuelles.

Plus que pour le libre passage, l'encouragement au logement gé-nère des effets non voulus ou des ef-fets insatisfaisants. Tout d'abord, le versement anticipé ne tient pas compte des intérêts. En cas de rem-boursement, il y a quand même des lacunes, surtout si l'assuré ne pro-cède pas à un rachat ou si le règle-ment de l'institution ne le permet pas. Un autre problème touche au

La suppression des «chaînes dorées» a pu être réalisée.

pratique de l'importante jurispru-dence du Tribunal fédéral au sujet des règles de calcul de la part patro-nale revenant au salarié qui quittait la caisse en cas de licenciement, se-lon que ce dernier était économique ou pas. La loi a ainsi entraîné une meilleure mobilité professionnelle, ce qui a mieux permis de lutter contre le chômage.

Un autre objectif, lié à la transpa-rence, a été réalisé: informer les as-surés plus clairement sur les droits, les prestations prévues et leur calcul. Ce premier pas – qui n'est pas encore la panacée – doit cependant être re-levé, car jusqu'à la loi sur le libre passage, les certificats d'assurance étaient soit inexistantes, soit sibyllins.

L'analyse des effets a donc dé-mostré à satisfaction que les craintes soulevées lors de l'introduction de la loi se sont, pour l'essentiel, avérées non fondées. Les questions liées aux réserves de santé n'ont pas donné lieu à de grandes adaptations des rè-glements de prévoyance et on peut constater un certain statu quo dans la pratique. Une analyse de la thèse selon laquelle la primauté des prestations tendrait à disparaître au profit de la primauté des cotisations a permis de déterminer que, si c'est effectivement le cas, le phénomène n'est cependant pas lié à la loi sur le libre passage, mais correspond à une

Les éléments négatifs constatés sont liés au divorce, avec une appli-cation très variable de la législation par les tribunaux. Mais il sied de pré-ciser que celle-ci fera l'objet de pré-cisions suite aux recours déposés par l'OFAS au TFA et sera améliorée.

Effets sur le logement

Ici l'analyse des effets a porté sur 207 institutions de prévoyance qui représentent 1,8 million d'assurés, soit 56,5 % du total, ce qui est égale-ment représentatif. D'autre part, di-vers milieux ont aussi été consultés.

Les estimations qui prévoyaient un grand potentiel d'assurés bénéfi-ciaires de cette mesure (on avait pensé à quelque 10 % des assurés) se tiennent, puisque quelque 1 % des assurés par an a utilisé cette pos-sibilité. On a constaté que le nombre de demandes augmente chaque an-née. En tout état de cause, il sera né-cessaire de rendre l'usage du verse-ment anticipé plus restrictif, notam-ment au regard de la situation finan-cière des institutions de prévoyance et de prévoir des délais plus longs pour pouvoir disposer de l'avoir en faveur du logement. Par contre, comme prévu, le versement anticipé a été plus demandé que les mises en gage (entre 1995 et 2001 on a dé-

remboursement de la prestation en cas de décès de l'assuré. Les héritiers qui ne perçoivent pas de prestation liée au décès doivent normalement rembourser l'argent reçu par le défunt, conformément à l'art. 30d LPP. Mais peu d'institutions de prévoyance l'exigent, car cela leur impose des coûts administratifs disproportionnés.

D'autres effets secondaires de moindre importance existent. Comme ces cas sont peu fréquents, il ne se justifie pas de s'y arrêter, contrairement aux abus fiscaux que l'on a pu constater. Dans les cas les plus flagrants, les assurés utilisent les fonds du 2^e pilier en faveur de leur logement. Par la suite, ils procèdent à un remboursement de ces avoirs et à un rachat des lacunes de la prévoyance, obtenant ainsi des avantages fiscaux intéressants. Les autorités fiscales se focalisent sur ces cas qui concernent surtout les hauts revenus et les institutions de prévoyance enveloppantes, voire de cadres. L'étude a prouvé que ces cas existent certes, mais que l'on ne peut affirmer, à l'instar des autorités fis-

cales, qu'il s'agit d'une pratique courante.

Le dernier point qui touche le logement concerne le versement des prestations à l'étranger, surtout dans les zones frontalières, dans la région de Genève en particulier. Mais au

et de la LEPL ont été bien intégrées dans la pratique. Les craintes liées à l'introduction de ces nouvelles dispositions se sont avérées pour le moins infondées. Il y a certes de menus problèmes d'application, plutôt liés à l'encouragement au logement,

Sans cette loi, quelque 70 % des assurés interrogés n'auraient pas pu acquérir un logement en propriété.

stade actuel, c'est surtout le versement en espèces qui est demandé, plus que le versement anticipé. Cette tendance pourrait s'inverser avec l'entrée en vigueur, au 1^{er} juin 2007, de l'art. 5a LFLP lié à l'Accord CH-UE sur la libre circulation des personnes.

Bilan

En conclusion, ainsi qu'on le constate avec satisfaction, la LFLP

qui peuvent être qualifiés, somme toute, de mineurs, et qui pourront facilement être réglés. Il est toutefois satisfaisant de constater que le bilan est globalement positif, et ces analyses permettent de conclure sur cette note positive.

Erika Schnyder, lic. iur., cheffe du secteur Affaires juridiques PP, domaine d'activité Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS; e-mail: erika.schnyder@bsv.admin.ch

Les prestations complémentaires en 2002

Beaucoup de jeunes invalides et de personnes très âgées ont besoin des prestations complémentaires

A fin 2002, 217 000 personnes touchaient des prestations complémentaires (PC). Le nombre de bénéficiaires a surtout augmenté dans le secteur de l'AI: 26 % des bénéficiaires de rentes AI touchent des PC. Par contre, le nombre de bénéficiaires de rentes de vieillesse tributaires des PC s'est stabilisé ces dernières années. Seules 11 à 12 % d'entre eux dépendaient des PC. Les dépenses des PC se sont montées en 2002 à 2,5 milliards de francs environ et elles ont augmenté de 7,5 % par rapport à l'année précédente.



Urs Portmann
Secteur Statistique 1, OFAS

4,4 % de bénéficiaires de PC en plus

Les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI sont versées à des personnes bénéficiant d'une rente AVS ou AI¹ lorsqu'elles sont domiciliées en Suisse et que leur revenu ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux. Fin 2002, 217 000 personnes touchaient des prestations complémentaires, ce qui correspond à une augmentation de 4,4 % par rapport à l'année précédente (**tableau 1**).

Forte augmentation des PC à l'AI

L'augmentation du nombre de bénéficiaires de PC à l'AI – 8,5 % l'an-

¹ Les personnes qui touchent p. ex. une allocation pour impotent ou une indemnité journalière de l'AI ont aussi droit aux PC.

née dernière – a été nettement plus marquée que celle des bénéficiaires de PC à l'AVS, comme cela est le cas depuis 1990. Cet accroissement est la conséquence de la forte augmentation du nombre de rentiers AI ces

dernières années; il indique aussi que la proportion de ceux qui demandent des PC est toujours plus élevée. Ainsi, en 1990, 20 % d'entre eux recevaient des PC et en 2002 26 %.

La proportion de rentiers AVS ayant besoin de PC est par contre stable au cours de ces dernières années. Dans la première moitié des années 90, 12 % des bénéficiaires d'une rente de vieillesse touchaient des PC, ces dernières années ils n'étaient plus que 11%. A en juger d'après cette évolution, la vieillesse jouit aujourd'hui d'une protection financière stable et solide.

11% sortent du système des PC, 15 % y entrent

Outre les données sur l'effectif des bénéficiaires, qui présente la situation à un moment donné, les entrées et les sorties du système sont des valeurs statistiques significatives qui permettent de mieux mettre en évidence la dynamique de l'évolution. D'importantes mutations se cachent

217 000 personnes touchent des PC

1

Bénéficiaires de PC par branche d'assurance, fin 1993–2002

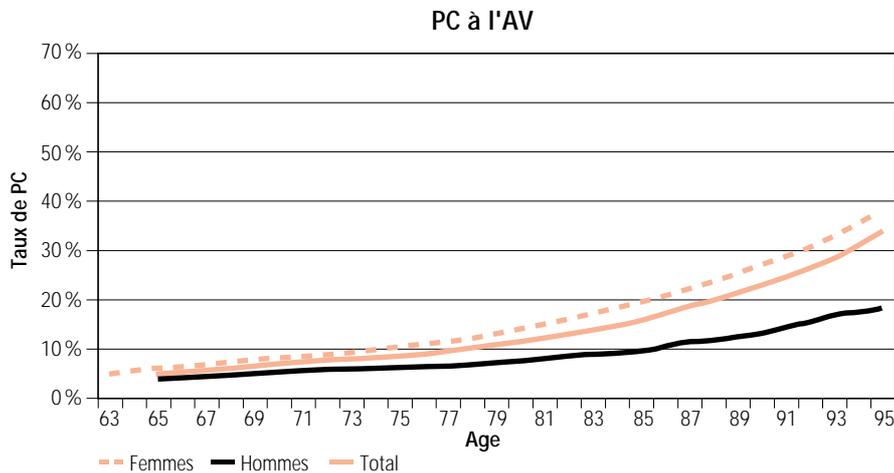
Année	Nombre de personnes			Variations/année précédente, en %		
	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI
1993	179 300	139 900	39 300
1994	180 600	139 100	41 500	0,7	-0,6	5,4
1995	183 900	139 600	44 300	1,8	0,3	6,8
1996	168 700	123 900	44 700	-8,3	-11,2	0,9
1997	182 500	132 800	49 800	8,2	7,1	11,3
1998	186 900	134 600	52 300	2,4	1,4	5,0
1999	196 400	139 000	57 400	5,1	3,2	9,8
2000	202 700	140 800	61 800	3,2	1,3	7,7
2001	207 800	140 000	67 800	2,6	-0,6	9,7
2002	217 000	143 400	73 600	4,4	2,4	8,5

Les personnes âgées dépendent plus souvent des PC

2

Taux de PC par âge et sexe, PC à l'assurance-vieillesse, fin 2002

Taux de PC: pourcentage des bénéficiaires de PC par rapport aux personnes bénéficiant d'une rente de vieillesse



diminué². De telles modifications entraînent la suppression des PC, surtout lorsqu'il s'agit de faibles montants.

Jeunes rentiers AI et personnes très âgées: fort taux de PC

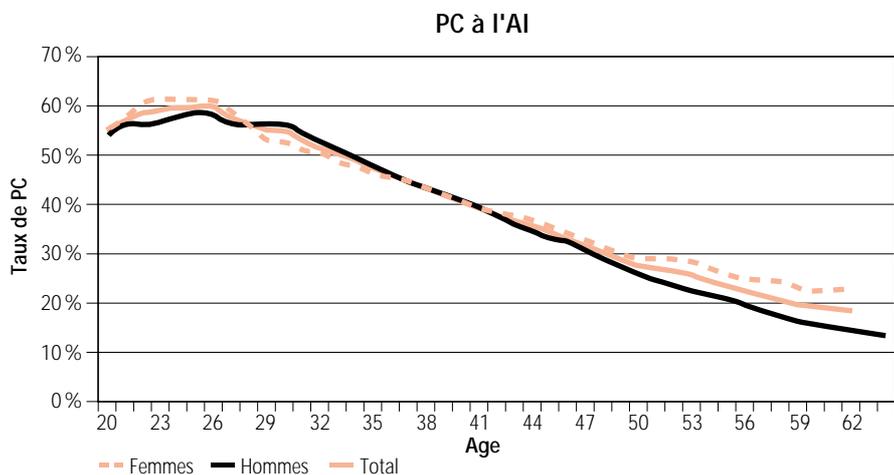
Dans l'AI, 26 % des rentiers touchent des PC, dans l'AVS 11 %. Ces taux dépendent fortement de l'âge. Plus de 50 % des jeunes touchant une rente AI sont tributaires des PC. Ce taux s'abaisse de manière continue pour atteindre 40 % chez les quadragénaires. Ces pourcentages élevés sont dus au fait que les invalides jeunes n'ont pas exercé du tout d'activité lucrative, ou n'ont travaillé que peu de temps; le revenu qu'ils tirent des 1^{er} et 2^e piliers est donc insuffisant. Ils n'ont pratiquement aucune fortune et, par conséquent, aucun produit de la fortune. L'arrivée à l'AI de nouveaux rentiers plus âgés, se trouvant dans une meilleure situation financière, diminue régulièrement le taux de bénéficiaires de PC, qui n'est plus que de 20 % à l'âge de la retraite. On observe la tendance inverse pour les taux de bénéficiaires de PC dans l'assurance-vieillesse: 5 % seulement des nouveaux rentiers AVS ont droit à des PC, alors qu'ils sont 30 % parmi les nonagénaires. Le taux des PC augmente donc avec l'âge: plus les personnes sont âgées, plus elles ont besoin de PC. Cette tendance est liée à la probabilité croissante d'une entrée dans un home et des frais que cela entraîne, car de nombreuses personnes ne peuvent plus assumer seules les taxes de homes.

Surtout de jeunes invalides dépendent des PC

3

Taux de PC par âge et sexe, PC à l'AI, fin 2002

Taux de PC: pourcentage des bénéficiaires de PC par rapport aux personnes bénéficiant d'une rente d'invalidité



derrière cette augmentation de 4,4 % qui concerne 9100 personnes. Durant l'année considérée, 22 700 personnes sont sorties du système des PC, soit 11 % de l'effectif initial. Environ 31 800 personnes, soit 15 % de l'effectif initial, ont acquis un droit aux PC.

Quelles sont les raisons qui entraînent la perte du droit aux PC? De nombreuses personnes – 55 % des sorties – sont décédées dans le courant de l'année. Quant aux 45 % restants, leur situation financière a évolué: soit leurs revenus ont augmenté, soit les dépenses ont

50 à 60 % des personnes résidant dans des homes ont besoin de PC

Les PC jouent un rôle important dans le financement du séjour dans un home. Elles contribuent à cou-

vrir les frais élevés, qui dépassent souvent la capacité financière des rentiers. Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires de PC résidant dans des homes a nettement moins augmenté que celui des bénéficiaires demeurant à domicile, ce qui est dû entre autres à l'amélioration des prestations versées par les assureurs-maladie pour les prestations de soins fournies dans les homes. En 2002, 58 300 bénéficiaires de PC vivaient dans un home, ce qui représentait 50 à 60 % de tous les pensionnaires de ces établissements. Le montant des PC pour une personne résidant dans un home était en moyenne de 2000 francs par mois, soit 2,6 fois plus que celui versé aux bénéficiaires de PC demeurant à domicile, qui, eux, touchent 700 francs par mois.

2,5 milliards de francs ont été versés au titre des PC, dont 40 % en PC à l'AI

Les PC versées en 2002 ont atteint 2,5 milliards de francs, augmentant de 7,5 % par rapport à l'année précédente. C'est là le taux de croissance le plus élevé depuis 1993 (**tableau 4**); il résulte d'une augmentation de 5,7 % pour les PC à l'AVS et de 10,4 % pour les PC à l'AI. L'augmentation des PC à l'AI par rapport aux années précédentes était prévisible, tandis que celle des PC à l'AVS est frappante. Elle ne peut pas être due à des modifications légales, puisque les bases de calcul des PC n'ont pas changé entre 2001 et 2002. Seul l'Accord sur la libre circulation des personnes, entré en vigueur le 1^{er} juin 2002, a apporté un changement: le délai d'attente, s'agissant des PC de ressortissants des Etats membres de l'UE domiciliés en Suisse, a été supprimé. L'influence sur l'augmentation des dépenses est

2 Autre raison, mais de moindre importance: la perte du droit aux rentes AS et AI.

2,5 milliards de francs pour les PC

4

Dépenses des PC, 1993–2002¹

Année	Dépenses PC en millions de francs			Variation/année préc. en %		
	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI
1993	2035,7	1541,4	494,3	7,5	5,0	16,0
1994	2112,4	1567,0	545,4	3,8	1,7	10,3
1995	2157,6	1575,0	582,7	2,1	0,5	6,8
1996 ¹	1904,5	1326,1	578,4	-11,7	-15,8	-0,7
1997	2029,6	1376,4	653,2	6,6	3,8	12,9
1998	2142,9	1420,2	722,7	5,6	3,2	10,6
1999	2236,9	1439,1	797,9	4,4	1,3	10,4
2000	2288,2	1441,0	847,2	2,3	0,1	6,2
2001	2351,2	1442,4	908,8	2,8	0,1	7,3
2002	2527,8	1524,8	1003,0	7,5	5,7	10,4

1 Les dépenses des PC ne comprennent plus à partir de 1996 les dépenses pour le remboursement des primes d'assurance-maladie. Celles-ci sont comptabilisées dans le système de réduction de primes. C'est la raison des 12 % de diminution des dépenses en 1996.

Un quart des réductions de primes est versé à des bénéficiaires de PC

5

Réduction de primes dans l'assurance obligatoire des soins et PC, 1998–2002

Année	Nbre de bénéficiaires d'une réd. de primes		Réduction de primes en millions de fr.			
	total	dont bénéficiaires de PC	total ¹	dont bénéficiaires de PC	en millions de francs	en %
		nombre	en %			
1998	2 240 500	186 900	8,3	2 263,3	430,7	19,0
1999	2 334 300	196 400	8,4	2 476,6	471,9	19,1
2000	2 337 700	202 700	8,7	2 533,4	575,2	22,7
2001	2 376 400	207 800	8,7	2 672,0	617,5	23,1
2002	–	217 000	–	2 847,8	679,2	23,8

1 selon le budget des subsides

toutefois minime. L'explosion des coûts s'explique principalement, pour les PC à l'AVS, par l'augmentation des taxes des homes et, par conséquent, du montant des PC nécessaires aux résidents. Les PC mensuelles de ces personnes ont augmenté de 5,8 % dans l'AVS, contre 2,5 % seulement dans l'AI. Un autre élément important est l'augmentation des dépenses due au nombre plus élevé de bénéficiaires. Le total des PC correspond à 8,6 % des rentes versées par l'AVS et l'AI à des personnes en Suisse. L'année précédente, ce taux n'était que de 8,1 %.

Primes d'assurance-maladie intégralement remboursées aux bénéficiaires de PC

La prise en charge intégrale ou la réduction de primes de l'assurance-maladie permet de garantir à toutes les personnes de condition économique modeste une couverture-maladie à des conditions financières supportables. Comme ce sont les cantons qui fixent les critères donnant droit à la réduction ou à la prise en charge totale des primes, les bases de calcul, notamment les limites de revenu et de fortune, varient d'un canton à l'autre. En re-

vanche, une réglementation uniforme s'applique aux PC. Selon la loi fédérale sur les prestations complémentaires (LPC), tout bénéficiaire de PC a droit à la prise en charge intégrale de ses primes. Il ne s'agit toutefois pas de la prime effective mais d'une somme forfaitaire³ par canton, fixée chaque année dans une ordonnance par le Département fédéral de l'intérieur.

En 2002, les 217 000 bénéficiaires de PC ont obtenu un remboursement de leurs primes d'assurance-maladie, soit 9% de toutes les personnes qui bénéficient d'une réduction de primes (**tableau 5**). La prime mensuelle moyenne pour une personne s'élevait à 260 francs et le total des primes de bénéficiaires de PC prises en charge à 679 millions de francs pour l'année. Ainsi près d'un quart de la somme globale consacrée à la réduction de primes est attribué à des bénéficiaires de PC. Ce pourcentage élevé résulte du fait que les bénéficiaires de PC touchent toujours le montant intégral de leur prime, tandis que les autres ne reçoivent généralement qu'un subside partiel.

Saviez-vous que

- 14 % des bénéficiaires de rentes touchent des PC ?
- un bénéficiaire de PC dépense 700 francs par mois pour son loyer ?
- une personne ayant droit aux PC et vivant dans son propre ménage «gagne» à peine 2500 francs par mois ?
- la moitié des bénéficiaires de PC ne disposent d'aucune fortune à proprement parler ?
- la taxe journalière dans un home s'élève à 160 francs ?

Vous trouverez d'autres chiffres sur les PC, entre autres au plan cantonal, dans la nouvelle publication:

Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2002

Numéro de commande 318.685.02 d (allemand) et 318.685.02 f (français)

A commander auprès de: OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031 325 50 58, e-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch, ou directement téléchargeable depuis www.bsv.admin.ch/statistik/details/f/index.htm.

³ Le montant forfaitaire correspond à la prime cantonale moyenne pour l'assurance obligatoire des soins (y compris la couverture des accidents).

Satisfaction des Suisses à l'égard des soins de santé et des primes de l'assurance-maladie

Après l'entrée en vigueur de la LAMal, la proportion de Suisses se déclarant satisfaits du fonctionnement des soins de santé dans notre pays a augmenté de 58 à 67 %. Les plus hauts degrés de satisfaction ont été constatés chez les personnes qui utilisent le plus souvent les services de soins (personnes âgées et malades chroniques). Contrairement à cette tendance positive, on constate un malaise de plus en plus important vis-à-vis des coûts de l'assurance-maladie de base. En effet, seulement 31 % des citoyens déclarent n'avoir aucun problème avec le montant des primes.



Iva Bolgiani

Gianfranco Domenighetti

Jacqueline Quaglia

Département de la santé publique et des affaires sociales du canton du Tessin, Bellinzona

Les constatations contradictoires de l'enquête montrent que si d'un côté les Suisses apprécient de plus en plus le fonctionnement de leur système de santé, de l'autre ils ne sont pas disposés à en accepter le prix. Il est donc fort probable que les augmentations futures des coûts de la santé seront de plus en plus transférées aux collectivités publiques, ce qui pourrait influencer négativement la charge fiscale.

En septembre 2002, le Département de la santé publique et des affaires sociales du canton du Tessin, en collaboration avec l'Institut de microéconomie et d'économie publique de l'Université de la Suisse italienne, a conduit une enquête auprès d'un échantillon représentatif de la population suisse sur différents

thèmes en rapport avec l'assurance-maladie sociale.

L'objectif de l'analyse présentée ici est :

- de mesurer le degré de satisfaction des Suisses à l'égard des soins de santé et de comparer les résultats avec ceux d'une analyse précédente effectuée en 1997;
- d'évaluer la perception subjective des coûts de l'assurance-maladie de base («supportabilité» économique), avant et après l'annonce de l'augmentation des primes pour l'année 2003.

Méthode

Un premier sondage concernant la satisfaction des Suisses à l'égard des

soins de santé, effectué en juillet 1997 (Domenighetti 1997), a permis une comparaison avec les 15 pays membres de l'UE (Mossialos 1997).

La même question a été posée en septembre 2002, ce qui a permis de mesurer l'évolution du degré de satisfaction après six années de fonctionnement de la LAMal.

Dans le même sondage, nous avons également prévu des questions concernant les coûts de l'assurance-maladie, question qui a été posée à deux reprises, une première fois en septembre 2002 et une deuxième fois en novembre 2002. Le but était d'évaluer l'impact de l'annonce (octobre 2002) de l'augmentation des primes pour l'année 2003 sur la perception des Suisses quant à la supportabilité économique des nouvelles primes.

L'objectif de l'analyse était de mettre en évidence l'opinion de la population sur deux dimensions fondamentales d'un système de santé : la *qualité* perçue et le coût.

Les questions posées lors des sondages ont été soumises à deux échantillons représentatifs de la population suisse de plus de 18 ans (N = 1000); les entretiens ont été effectués par téléphone selon la méthode CATI (*Computer Aided Telephone Interviewing*) par la maison IHA-GFM de Hergiswil.

Résultats

Satisfaction à l'égard du fonctionnement du système sanitaire

Les résultats sont présentés dans le tableau 1 :

- globalement, 22 % des Suisses se déclarent très satisfaits et 44,8 % plutôt satisfaits du fonctionnement des soins de santé en Suisse;

Satisfaction à l'égard du fonctionnement du système sanitaire, 1997 et 2002 1

Question posée: En général, êtes-vous très satisfait(e), plutôt satisfait(e), ni satisfait(e) ni insatisfait(e), plutôt insatisfait(e) ou très insatisfait(e) du fonctionnement des soins de santé en Suisse?

	Suisse entière*		Suisse romande		Suisse alémanique	
	1997	2002	1997	2002	1997	2002
N	1000	1060	244	263	756	797
Très satisfait	13,1%	22,0%	14,2%	28,1%	12,8%	19,9%
Plutôt satisfait	45,2%	44,8%	54,5%	44,5%	42,2%	44,9%
Ni satisfait ni insatisfait	18,2%	15,6%	19,2%	13,3%	17,9%	16,3%
Plutôt insatisfait	17,6%	10,7%	9,9%	6,5%	20,1%	12,0%
Très insatisfait	5,7%	4,2%	2,1%	3,8%	6,9%	4,4%

* sans le canton du Tessin

Satisfaction à l'égard du fonctionnement du système sanitaire selon différentes variables (Suisse, septembre 2002)* 2

	Très satisfait	Plutôt satisfait	Ni satisfait ni insa- tisfait	Plutôt insa- tisfait	Très insa- tisfait	N
N	233	475	165	113	45	
Age						
20-35 ans	18,0%	48,6%	15,0%	13,6%	4,8%	294
36-50 ans	20,4%	46,4%	19,8%	9,4%	4,0%	373
51-65 ans	27,2%	45,9%	14,5%	8,9%	3,5%	257
> 66 ans	31,8%	38,4%	9,3%	14,0%	6,5%	107
Revenu						
< 3000 francs	30,1%	46,6%	12,3%	6,8%	4,2%	73
3000-4500	23,6%	47,3%	9,5%	14,2%	5,4%	148
4500-6000	17,2%	51,2%	19,6%	9,2%	2,8%	250
6000-9000	22,4%	41,4%	18,3%	13,8%	4,1%	246
9000-15 000	19,5%	47,4%	15,0%	11,3%	6,8%	133
> 15 000	36,4%	54,5%	-	9,1%	-	11
Maladie chronique						
oui	26,3%	42,9%	15,2%	11,6%	4,0%	198
non	21,7%	46,7%	16,3%	10,9%	4,4%	829
Type d'assurance						
de base	20,9%	46,4%	17,2%	11,2%	4,3%	623
complémentaire	25,5%	45,0%	14,2%	10,6%	4,7%	380

* Ce tableau a été calculé en enlevant les personnes qui ont répondu «je ne sais pas» ou qui n'ont pas répondu du tout (= variables «missing»)

- 14,9% sont globalement insatisfaits et 15,6% indifférents (ni satisfaction, ni insatisfaction);
- une nette majorité des Suisses (66,8%) est donc globalement satisfaite du fonctionnement de

notre système sanitaire (72,6% en Romandie contre 64,8% en Suisse alémanique).

Par rapport à l'année 1997 (**tableau 1**), les résultats montrent que la proportion de Suisses se déclarant très satisfaits ou plutôt satisfaits du fonctionnement des soins de santé a augmenté de 8,5 points (de 58,3% à 66,8%).

L'analyse selon différentes variables potentiellement explicatives montre aussi que:

- les personnes de plus de 66 ans sont plus satisfaites du fonctionnement des soins (31,8% sont même très satisfaites) que les jeunes de 20 à 35 ans (18,0% de très satisfaits). En tenant compte du fait qu'en général les personnes de plus de 66 ans utilisent plus souvent les services de soins, ce résultat doit être considéré comme particulièrement positif;
- les personnes ayant un revenu moyen inférieur à 3000 francs par mois expriment une plus grande satisfaction à l'égard du fonctionnement des soins de santé (30,1% se déclarent très satisfaites) que celles qui disposent d'un revenu supérieur à 9000 francs (20,8% de très satisfaites). Ce résultat doit aussi être évalué de manière positive, notamment par rapport à l'équité d'accès aux soins;
- le fonctionnement des soins de santé est jugé de manière positive également par les personnes souffrant d'une maladie chronique (26,3% se déclarent très satisfaites), ce qui confirme les opinions précédentes;
- enfin, les personnes ayant pris une assurance complémentaire ne sont pas globalement plus satisfaites que celles qui ne disposent que de l'assurance de base, ce qui est un résultat particulièrement intéressant.

Coûts de l'assurance-maladie

Les résultats des deux sondages effectués avant (septembre 2002) et

Supportabilité économique des primes

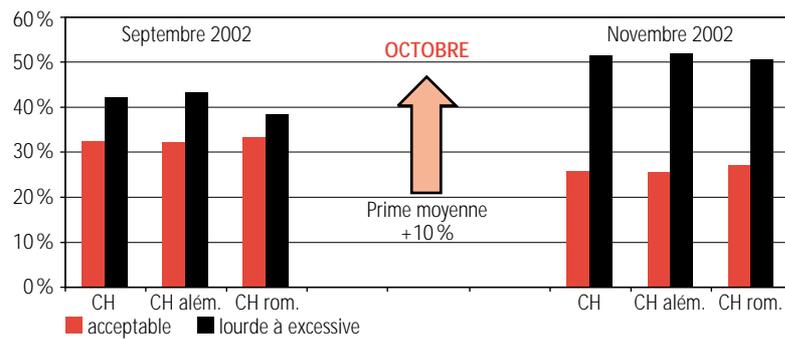
3

Question posée: Par rapport à votre situation financière, la prime mensuelle que vous payez pour l'assurance-maladie représente-t-elle une charge: acceptable; un peu trop lourde; trop lourde; excessive?

	Suisse entière (sans TI)		Suisse romande		Suisse alémanique	
	sept. 2002	nov. 2002	sept. 2002	nov. 2002	sept. 2002	nov. 2002
N	1060	1062	263	262	797	800
Acceptable	32,5 %	25,9 %	33,5 %	27,1 %	32,2 %	25,5 %
Un peu trop lourde	23,3 %	20,2 %	25,1 %	19,1 %	22,7 %	20,6 %
Trop lourde	37,5 %	42,7 %	31,6 %	41,6 %	39,4 %	43,1 %
Excessive	4,6 %	8,9 %	6,8 %	9,2 %	3,9 %	8,9 %
Ne sais pas	2,1 %	2,2 %	3,1 %	3,1 %	1,8 %	1,9 %

Evolution de la supportabilité économique de la prime avant (septembre 2002) et après (novembre 2002) l'annonce de l'augmentation des primes pour 2003 (+10%)

4



après (novembre 2002) l'annonce (octobre 2002) de l'augmentation des primes pour 2003 sont présentés dans le **tableau 3** et la **figure 4**:

- globalement, 32,5% des Suisses déclaraient, en septembre 2002, que la prime payée pour l'assurance-maladie était acceptable au regard de leur situation financière. Ce pourcentage se réduit considérablement en novembre de la même année (25,9%), c'est-à-dire un mois après l'annonce de l'augmentation des primes;
- en septembre 2002, 42,1% des personnes interrogées estimaient que la prime constituait une charge un peu trop lourde ou trop lourde du point de vue écono-

mique. Ce même pourcentage a augmenté d'environ 10 points en novembre 2002 (51,6%);

- pour les résidents des cantons suisses alémaniques, la prime constitue une charge moins acceptable économiquement (43,3% en septembre 2002 et 52% en novembre 2002 jugeaient la charge trop lourde ou excessive) que pour les résidents des cantons romands (38,4% en septembre 2002 et 50,8% en novembre 2002). Ce résultat est intéressant, car les assurés des cantons romands paient, en général, des primes plus élevées;
- globalement, les Suisses expriment un malaise de plus en plus important vis-à-vis des coûts de l'assurance-maladie, ces résultats confirmant ceux publiés en sep-

tembre 2002 par l'Institut de recherches Politique et Etat de Berne. En effet, dans l'étude mentionnée, l'auteur relevait que 42% des citoyens ayant le droit de vote témoignent de problèmes financiers persistants ou occasionnels en relation avec le paiement des cotisations aux caisses-maladie (Longchamp 2002).

L'analyse mérite d'être approfondie en considérant aussi le type de contrat d'assurance (de base ou complémentaire) que les personnes interrogées ont souscrit¹ (**tableau 5**). Ce dernier pourrait, en effet, influencer la supportabilité économique.

L'analyse selon quelques variables potentiellement explicatives montre que:

A) pour l'assurance de base

- les personnes de plus de 66 ans rencontrent plus de difficultés dans le paiement de la prime (75% jugent la charge qu'elle représente un peu trop lourde, trop lourde ou excessive);
- le revenu est une variable explicative fondamentale. En effet, c'est chez les personnes disposant d'un bas revenu (inférieur à 3000 francs et compris entre 3000 et 4500 francs) que l'on trouve les plus hauts taux d'insatisfaction quant à la supportabilité économique de la prime payée pour l'assurance-maladie de base: le pourcentage des personnes jugeant la charge qu'elle représente un peu trop lourde, trop lourde ou excessive est de 76,3% pour les personnes ayant un revenu inférieur à 3000 francs et de 74% pour les personnes disposant d'un revenu compris entre 3000 et 4500 francs. Ce pourcentage se réduit considérablement (48%) pour les revenus compris entre 9000 et 15000 francs.

B) pour l'assurance complémentaire

- ce sont aussi les personnes de plus de 66 ans qui expriment leur insa-

¹ Cette partie de l'analyse se fonde uniquement sur les données du sondage effectué en septembre 2002.

Supportabilité économique de la prime en fonction du type d'assurance¹

5

Question: Par rapport à votre situation financière, la prime mensuelle que vous payez pour l'assurance-maladie représente-t-elle une charge: acceptable; un peu trop lourde; trop lourde; excessive (septembre 2002)?

	Acceptable	Un peu trop lourde	Trop lourde	Excessive	N
Assurance de base	30,9 %	23,7 %	41,1 %	4,3 %	628
Assurance complémentaire	37,0 %	24,2 %	34,4 %	4,4 %	384

¹ Ce tableau a été calculé en enlevant les personnes qui ont répondu «je ne sais pas» ou qui n'ont pas répondu du tout (= variables «missing»)

tisfaction quant à la supportabilité économique de la prime (72,7 % de ces assurés jugent la charge qu'elle constitue un peu trop lourde, trop lourde ou excessive). Il s'agit probablement de personnes qui, ayant depuis longtemps une assurance complémentaire, font des efforts financiers pour ne pas résilier le contrat;

- la supportabilité économique de la prime dépend aussi, pour l'assurance complémentaire, du revenu des assurés. En effet, les personnes disposant des plus bas revenus sont celles qui déclarent avoir plus de difficultés à payer la prime.

Discussion et conclusion

Cette analyse a notamment mis en évidence que:

- 1) depuis l'entrée en vigueur de la LAMal, la proportion de Suisses qui se déclarent satisfaits du fonctionnement des soins de santé a significativement augmenté (de 58 à 67 %);
- 2) à chaque augmentation des primes de l'assurance de base, la proportion de Suisses qui perçoit le poids économique de la prime comme trop lourd, voire excessif, augmente significativement. A l'heure actuelle, seulement un Suisse sur quatre déclare n'avoir pas de problèmes pour le paiement de l'assurance-maladie.

Cette constatation contradictoire montre que si d'un côté les Suisses

apprécient de plus en plus le fonctionnement de leur système sanitaire, de l'autre ils ne sont pas disposés à en accepter le prix.

Un troisième résultat qui mérite d'être souligné touche l'équité d'accès aux soins. En effet, le haut degré de satisfaction envers le fonctionnement des soins manifesté par les personnes âgées et les malades chroniques, en tant qu'usagers privilégiés des services de santé, est particulièrement réjouissant.

De même, le fait qu'aucune différence de satisfaction n'a été mise en évidence entre les assurés de base et ceux ayant pris une assurance complémentaire suggère qu'aucun rationnement «implicite» n'est ressenti par la population.

Pour ce qui a trait à la supportabilité économique de la prime, un certain malaise est à signaler pour la classe moyenne. En effet, c'est parmi les personnes disposant d'un revenu mensuel inférieur à 6000 francs que la charge représentée par les primes est le plus perçue comme trop lourde ou excessive, en particulier après l'annonce de la dernière augmentation des primes.

C'est maintenant au tour du politique de proposer des solutions qui puissent d'un côté maintenir, voire augmenter, la satisfaction des Suisses envers le fonctionnement des soins de santé et, de l'autre, alléger la charge économique des primes dans le budget des familles. L'entreprise ne devrait pas être impossible, car une analyse suisse a dé-

jà montré que les différences régionales au niveau de l'offre de soins (et donc des coûts qui en découlent) n'avaient pratiquement aucune influence sur la satisfaction de la population, la perception de signes de rationnement des soins et sur la mortalité évitable grâce aux interventions médicales (Domenighetti, Crivelli 2001).

Bibliographie

- Domenighetti Gianfranco (1997). Estime des Suisses pour leur système sanitaire; comparaison avec les pays de l'UE, *Sécurité sociale* (6): 279–281.
- Domenighetti Gianfranco, Crivelli Luca (2001). *Sécurité de l'approvisionnement en médecine de ville dans le cadre de la suppression de l'obligation de contracter*. IEMS Lausanne – MECOP Lugano (disponible en format PDF sur le site www.ti.ch/DSS/DSP/SezS/pdf/GD-LC-securite_approvisionnement_medicine_de_ville.pdf).
- Longchamp Claude (2002). *L'essentiel en bref sur le Moniteur de la santé 2002*. Berne, Institut de recherche Politique et Etat.
- Mossialos Elias (1997). Citizens' views on health care systems in 15 member States of the European Union, *Health Economics* (6): 109–116.

Iva Bolgiani, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, sezione sanitaria, 6500 Bellinzona, et Département de Science Politique, Université de Genève; e-mail: iva.bolgiani@ti.ch

Gianfranco Domenighetti, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, sezione sanitaria, 6500 Bellinzona, professeur à l'Institut d'Economie et de Management de la Santé (IEMS), Université de Lausanne; e-mail: gianfranco.domenighetti@ti.ch

Jacqueline Quaglia, Dipartimento della sanità e della socialità del cantone di Ticino, 6500 Bellinzona; e-mail: jacqueline.quaglia@ti.ch

Statistique de l'assurance-maladie 2001

Nous avons publié dans le numéro 3/2003 de «Sécurité sociale» les résultats définitifs de la statistique de l'assurance-maladie 2001 concernant les primes, les prestations et la réduction de primes. Nous présentons dans cet article d'autres informations ayant trait à la santé, à ses coûts et au domaine des assurances complémentaires, en majeure partie des nouveautés par rapport à la statistique 2000.



Nicolas Siffert
Secteur Statistique 2, OFAS

Une grande partie de la statistique de l'assurance-maladie publiée annuellement par l'OFAS se fonde sur les indications que les assureurs-maladie reconnus par la Confédération livrent à l'OFAS, autorité de surveillance pour l'assurance-maladie obligatoire en Suisse. En complément aux résultats publiés dans «Sécurité sociale» 3/2003, nous présentons dans cet article d'autres informations nouvellement introduites dans la statistique 2001 ayant trait à la santé, à ses coûts et au domaine des assurances complémentaires.

Informations complémentaires concernant le domaine de la santé

Le thème des **coûts de la santé** revient fréquemment à l'ordre du jour dans les médias. Mais qu'entend-on au juste sous ce vocable? Les **«coûts du système de santé»** comprennent toutes les dépenses des établissements et des personnes exerçant des activités médicales et paramédicales,

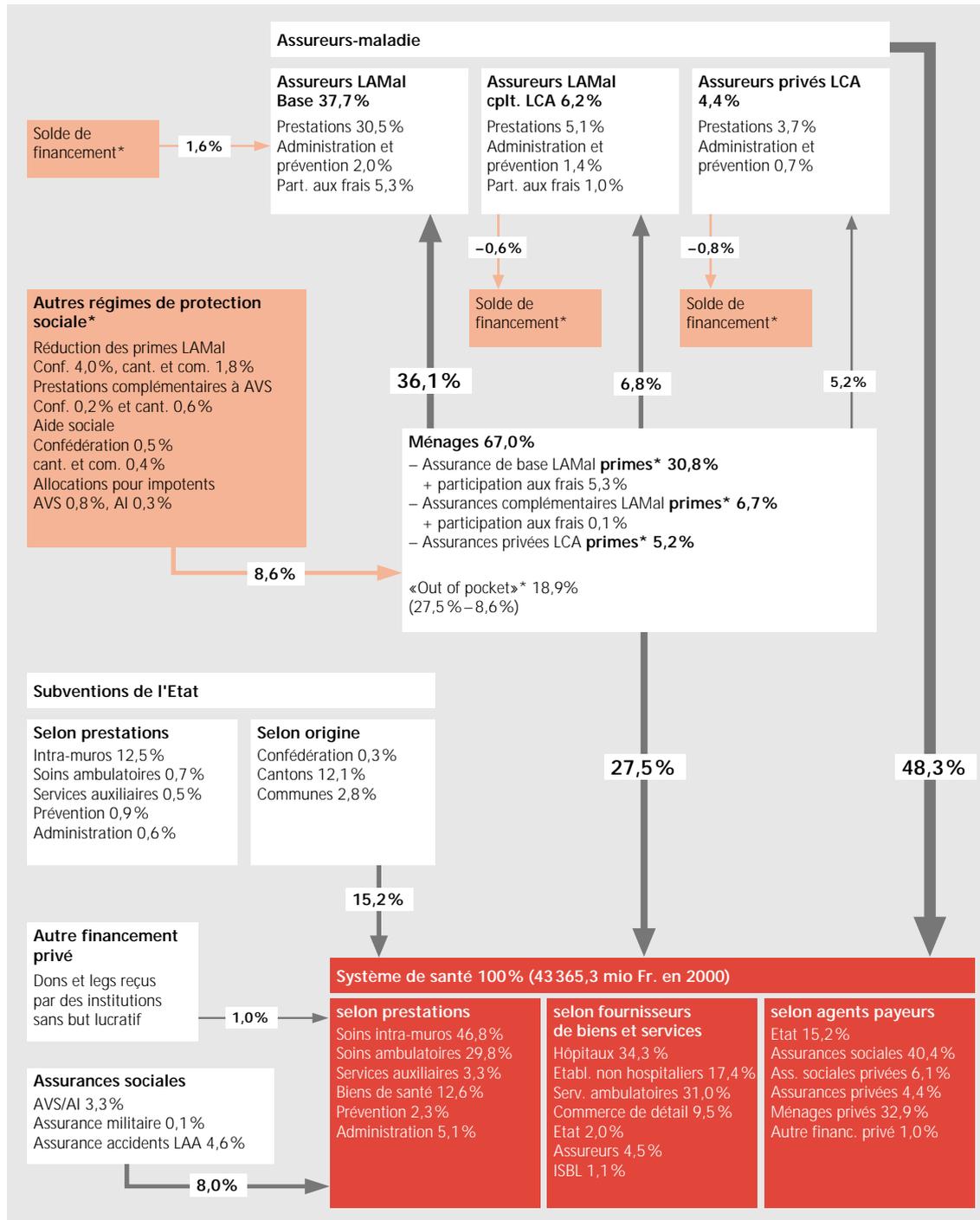
la vente des médicaments et appareils médicaux ainsi que les frais de gestion du système de santé et de prévention. En sont par contre exclus les coûts de formation des professions de la santé, les travaux de recherche médicale et les prestations en espèces des assurances qui ne servent pas directement à la guérison ou au maintien de la santé, comme les indemnités journalières pour perte de gain. Or, toutes les discussions relatives aux coûts de la santé se focalisent sur les primes d'assurance-maladie directement payées par les ménages. Une présentation des flux financiers entre les différents intervenants du système de santé centrée sur les dépenses des ménages semble donc fort opportune pour apporter une meilleure compréhension de ce domaine. Cette présentation a été développée dans la section santé à l'Office fédéral de la santé (OFS) et a fait l'objet d'une publication dans cet office: «Flux financiers dans le système de santé», collection Statsanté n° 2/2002.

Le lien entre les **primes versées par les ménages** selon les publications de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP) avec les prestations octroyées par les assureurs au système de santé y apparaît. Les autres régimes de protection sociale comme la réduction des primes d'assurance-maladie, les prestations complémentaires à l'assurance vieillesse et survivants (AVS), l'aide sociale et les allocations pour impotents AVS et assurance invalidité (AI) sont également intégrés.

Cette modélisation débute en 1996, année de l'entrée en vigueur de la LAMal, nouvelle loi sur l'assurance-maladie amenant l'obligation d'assurance, une extension des prestations ainsi qu'un nouveau système de subvention. Les subventions étatiques n'étant désormais plus versées aux assureurs pour réduire globalement les primes mais individuellement aux assurés en fonction de leur situation économique, ce modèle n'est pas valable pour les années antérieures.

Cette structure permet de faire apparaître des **flux monétaires ou financiers entre les agents de production** (hôpitaux, médecins, pharmaciens, etc.), les **agents du financement** (agents payeurs tels les assurances sociales, l'Etat, les ménages, etc.) et les **dépenses de santé** (montants payés par les consommateurs finals pour l'achat de biens et services de santé). Les intervenants dans le système de santé sont présentés de manière à faire comprendre le rôle qu'ils jouent dans le système de santé. Les éléments constitutifs des agents payeurs, des fournisseurs de biens et services, ainsi que des prestations des dépenses du système de santé, y sont décomposés de façon simplifiée.

Flux financiers dans le système suisse de santé – 2000 en pour-cent du total des «coûts du système de santé» 1



– éléments n'intervenant pas dans le modèle «coûts du système de santé» de l'OFS

* **Autres régimes de protection sociale**: non considérés comme agents payeurs dans le modèle «coûts du système de santé» de l'OFS.

«**Out of pocket**»: paiement direct des ménages au système de santé. Valeur différente du modèle «coûts du système de santé» de l'OFS en raison des autres régimes de protection sociale.

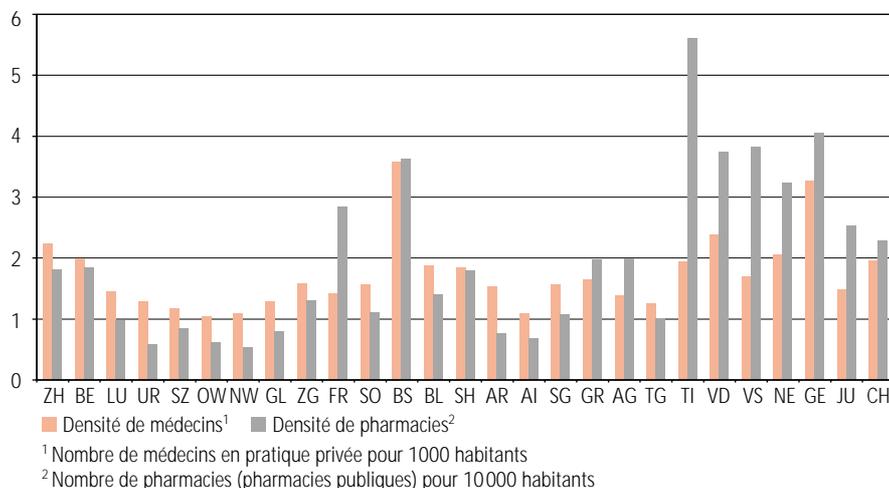
Primes: les «charges de l'assurance-maladie» dans le modèle «coûts du système de santé» de l'OFS ne correspondent pas aux primes payées par les ménages telles qu'elles apparaissent dans les comptes de l'OFAS et de l'OFAP.

Solde de financement: différence entre prestations des assureurs et primes versées par les ménages.

Assurances indemnités journalières (IJ): primes et prestations pas retenues dans le modèle «coûts du système de santé» de l'OFS ni dans les flux financiers des ménages dans ce schéma, car destinées à combler une perte de gain et non à payer des soins.

Source: OFS (modélisation) + OFAS/OFAP

Densité de médecins en pratique privée et de pharmacies par canton en 2001 2



Le graphique 1 illustre l'ensemble des flux financiers circulant entre les différents intervenants, dans la modélisation de la réalité retenue, en pour-cent du total des «coûts du système de santé», qui se sont montés à 43,3 milliards de francs en 2000 (+ 4,3 % par rapport à 1999).

Le graphique 2 met en évidence pour 2001 une inégalité de densité des médecins et des pharmacies selon le canton.

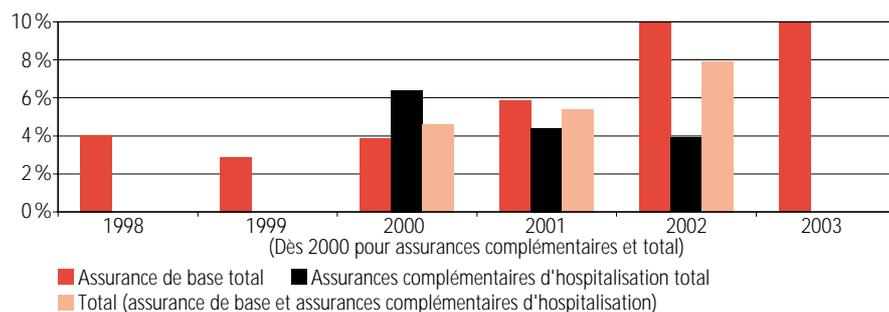
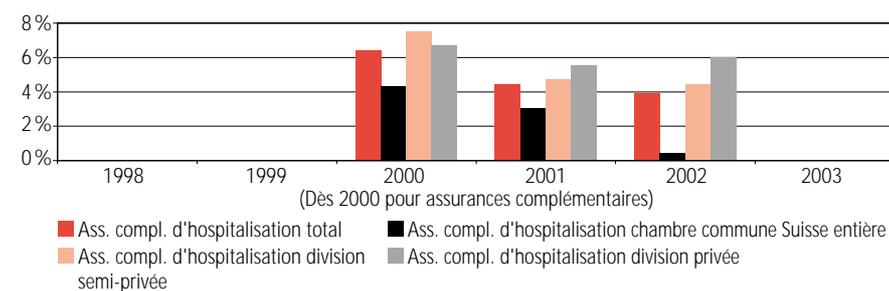
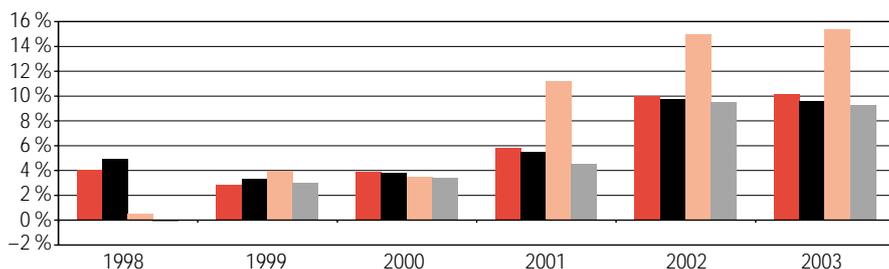
Pour la densité des médecins, 6 cantons (ZH, BE, BS, VD, NE et GE) sont en dessus de la moyenne suisse de 1,95 médecin pour 1000 habitants.

Pour la densité des pharmacies, 8 cantons (FR, BS, TI, VD, VS, NE, GE et JU) sont en dessus de la moyenne suisse de 2,28 pharmacies publiques pour 10000 habitants.

En procédant à de telles comparaisons, il ne faut pas perdre de vue qu'elles ne reflètent pas toujours une image exacte, les cantons considérés isolément n'étant pas des systèmes fermés dans la réalité.

Le graphique 3 présente les variations par rapport à l'année précédente des primes d'assurance-maladie par type d'assurance depuis 1998:

Variations par rapport à l'an précédent des primes d'assurance-maladie par type d'assurance 3



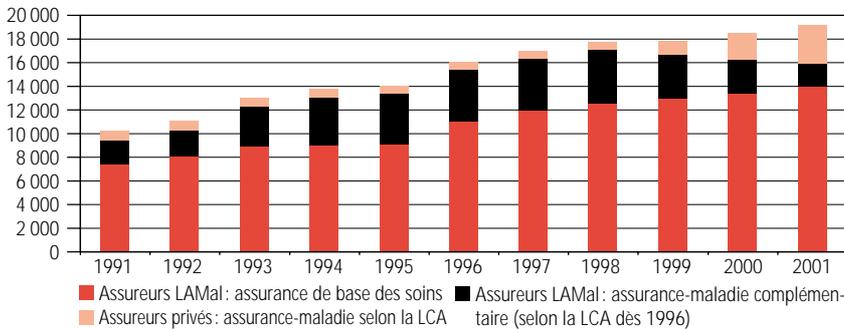
- l'assurance de base obligatoire pour les adultes, les jeunes en formation et les enfants, et l'ensemble des assurés (avec franchise ordinaire et couverture accidents);
- les assurances complémentaires d'hospitalisation en chambre commune, semi-privée et privée (valeurs calculées par l'OFS);
- l'ensemble des groupes considérés ci-dessus.

Il convient de noter qu'en 2001, une modification de l'OAMal a converti le groupe d'âge «Jeunes en formation 19-25 ans» en «Jeunes adultes 19-25 ans» dans l'assurance de base, ce qui a augmenté le nombre d'assurés dans ce groupe d'âge et entraîné une adaptation des primes à partir de cette année-là.

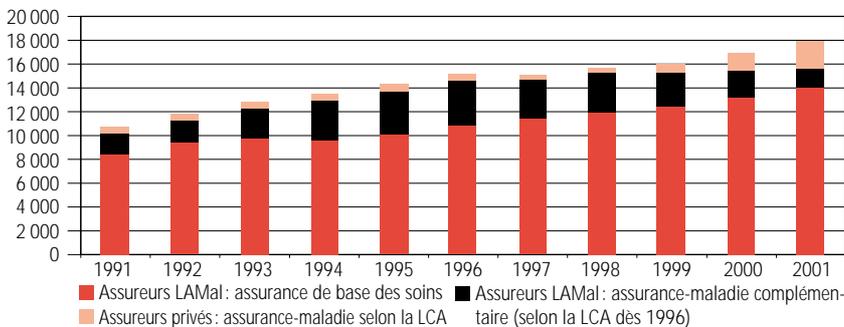
Le marché global de l'assurance-maladie est, quant à lui, constitué de

Assurance-maladie (assureurs LAMal et privés) en millions de francs

Primes



Prestations



4 Où trouver la statistique?

La version papier de la «Statistique de l'assurance-maladie 2001» est disponible auprès de OFCL, diffusion des publications
3003 Berne, fax 031 325 50 58,
Internet: www.bbl.admin.ch
e-mail: verkauf.zivil@bbl.admin.ch.

Numéro de commande:
318.916.01f (version française)
318.916.01d (version allemande)

La version électronique intégrale en format PDF est téléchargeable gratuitement sur le site Internet de l'OFAS: www.bsv.admin.ch rubrique Assurance-maladie/ Statistiques

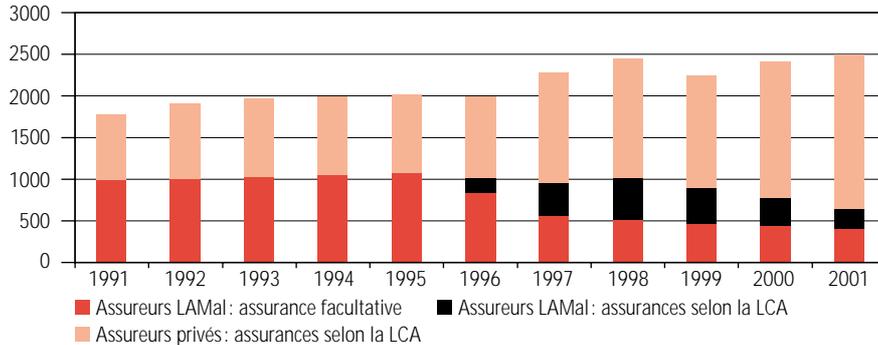
l'assurance des soins, obligatoire depuis 1996, des assureurs reconnus par l'OFAS et des assurances complémentaires proposées par les assureurs reconnus par l'OFAS (selon la LCA dès 1996) et par les assureurs privés selon la LCA (sans les assurances indemnités journalières). L'évolution des primes et des prestations est illustrée dans le **graphique 4**.

Le **graphique 5** reflète l'évolution du marché global de l'assurance indemnités journalières, constitué, d'une part, par les assureurs LAMal offrant l'assurance facultative selon la LAMA/LAMal et selon la LCA depuis 1996 et, d'autre part, par les assureurs privés selon la LCA. La diminution de la part de l'assurance facultative des assureurs LAMal est nette, au profit des couvertures d'assurance selon la LCA.

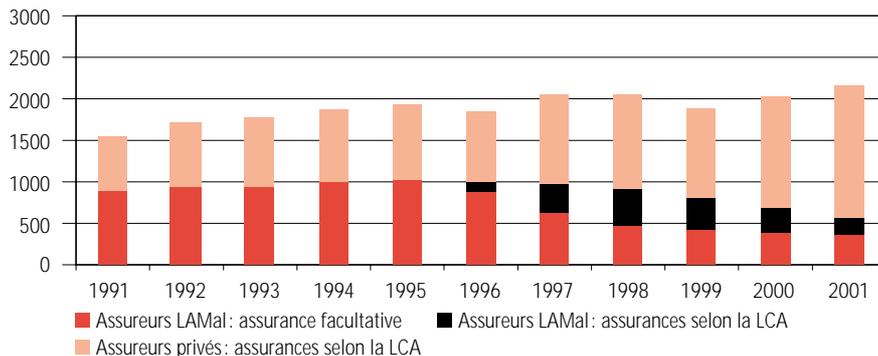
Dans un prochain article (CHSS 5/2003) nous présenterons les résultats provisoires de la statistique 2002 de l'assurance-maladie.

Assurance indemnités journalières en millions de francs

Primes



Prestations



5

Nicolas Siffert, lic. en sc. économ., centre de compétences Analyses fondamentales, secteur Statistique 2, OFAS, e-mail: nicolas.siffert@bsv.admin.ch

Prévention des accidents non professionnels, promotion de la santé, sécurité et protection de la santé, promotion de la santé sur le lieu de travail

Mieux coordonner la prévention

De nombreuses institutions et organisations œuvrent en Suisse dans le domaine de la prévention. Quelques-unes de ces institutions sont chargées, en vertu de lois fédérales, d'encourager la prévention ou de veiller à son application par les employeurs responsables. Les compétences des institutions se recoupent et conduisent parfois à des doubles emplois; c'est pourquoi les prescriptions légales formulent clairement le mandat de coordonner les efforts de prévention. Depuis 2000, une conférence de coordination dirigée par l'OFAS se réunit régulièrement. L'article qui suit rend compte de ce qu'elle a accompli jusqu'ici.



Lukas Matti
Secteur Accident, OFAS

La prévention: qui l'encourage et qui la coordonne ?

Le mandat de promouvoir la prévention ou de veiller à son application se trouve d'une part dans la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), d'autre part dans la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal). Les **institutions** qui en sont chargées disposent de ressources financières fournies par les assurances sociales; c'est ce qui les distingue des autres institutions de prévention. L'**encadré de la page 228** en donne un aperçu sommaire.

Dans le domaine ainsi circonscrit, la prévention comprend:

- la prévention des **accidents non professionnels** selon la LAA;

- la **promotion de la santé** et la **prévention des maladies** selon la LAMal;
- la **sécurité du travail** et la **protection de la santé** selon la LAA.

Voyons maintenant en quoi consistent le contrôle de la coordination et les activités de la conférence de coordination.

Contrôle de la coordination

Lorsque les institutions présentent au Conseil fédéral des propositions d'augmentation des suppléments de primes ou de relèvement des subventions pour le financement des activités de prévention, une des questions qui se posent est de savoir

si coordination il y a, et dans quelle mesure. Toutes les institutions doivent alors apporter la preuve qu'elles ont déjà pleinement tiré parti de toutes les possibilités d'accroître l'efficacité. Faisant suite à une demande présentée en 1998 au Conseil fédéral par les assureurs LAA, le DFI a chargé l'OFAS d'exposer la situation actuelle dans les domaines de prévention cités et d'examiner la nécessité et la possibilité d'améliorer la coordination.

Le rapport présenté à ce sujet le 21 novembre 2000 par l'OFAS parvenait à la conclusion que la coordination entre ces domaines n'est pas encore optimale. Les améliorations suivantes ont été jugées nécessaires:

- multiplier le nombre d'actions planifiées et réalisées en commun;
- mieux intégrer la promotion de la santé dans la coordination des différents projets;
- orienter le travail de prévention sur tous les risques menaçant la santé qui sont liés au travail (ne pas limiter les efforts de prévention à l'objectif d'éviter les sinistres);
- organiser régulièrement une **conférence de coordination** en fonction des nécessités.

Importance de la conférence de coordination

Convoquée pour la première fois par l'OFAS fin 2000, la **conférence de coordination** est synonyme de «coordination entre les coordinateurs» au niveau supérieur; de manière générale, elle permet aux institutions responsables d'échanger entre elles des réflexions sur le travail de prévention en tant que tel et sur les projets prévus. Les membres de la conférence ont signé pour cette

Institutions œuvrant dans le domaine de la prévention

La **prévention des accidents non professionnels** est du ressort :

- du **Bureau suisse de prévention des accidents (bpa)**,
- des **assureurs LAA** (CNA et assureurs privés [ASA]).

Conformément à l'art. 88 LAA, les assureurs LAA encouragent la prévention des accidents non professionnels. Ils gèrent en commun, dans ce but, le bpa. Celui-ci a pour tâche de contribuer, par l'information et par des mesures générales de sécurité, à la prévention des accidents non professionnels et de coordonner les efforts de même nature. La prévention des accidents non professionnels prend surtout la forme de conseils. Elle cherche à agir par des informations, des recommandations, mais aussi des actions ciblées de mise en garde contre les comportements à risque. Il est ainsi recommandé de porter le casque, de s'échauffer avant de pratiquer un sport (ski, football, ...), etc. (voir aussi le rapport annuel du bpa, disponible auprès du bpa, case postale 8236, 3001 Berne. Internet: www.bpa.ch/portrait/qui_est_le_bpa/index.htm).

Pour financer ces activités, le bpa et les assureurs LAA disposent en tout, chaque année, de 17,6 millions de francs issus des suppléments de primes et de 5,3 millions de francs provenant d'autres sources.

La **promotion de la santé** et la **prévention des maladies** sont du ressort :

- de **Promotion Santé Suisse**.

Selon l'art. 19 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal), les assureurs LAMal «encouragent la prévention des maladies». «Ils gèrent en commun et avec les cantons une institution dont le but est de stimuler, coordonner et évaluer des mesures destinées à promouvoir la santé et à prévenir les maladies» (art. 19, al. 2, LAMal). L'organe directeur de Promotion Santé Suisse est formé de représentants des assureurs, des cantons, de la CNA, de la Confédération, du corps médical, de la recherche et des associations professionnelles actives dans le domaine de la prévention des maladies. Internet: www.promotiondelasante.ch/fr/fs.asp?nav=sti.

Pour financer ces activités, Promotion Santé Suisse dispose chaque année d'environ 17 millions de francs provenant des contributions des assurés.

La **prévention des accidents et des maladies professionnels** est du ressort :

- de la **Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accident (CNA)**,
- des **inspections cantonales et fédérale du travail**,
- du **Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco)**,
- de la **Commission fédérale de coordination pour la sécurité du travail (CFST)**.

Il faut distinguer entre, d'une part, l'application des prescriptions relatives à la sécurité du travail selon la LAA et, d'autre part, celle de la **protection de la santé sur le lieu de travail** selon la loi fédérale du 13 mars 1964 sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (LTr).

Sécurité du travail: ce sont les employeurs qui sont responsables du respect des prescriptions en la matière. On prend toujours plus conscience du fait que pour être durable et couronnée de succès, la tâche de concrétiser et d'encourager la sécurité du travail doit être assumée par la direction générale et les cadres. Une promotion systématique de la sécurité du travail est en effet susceptible de générer des économies considérables. Les salariés doivent soutenir les employeurs dans sa concrétisation; ils ont le droit d'être informés et d'avoir voix au chapitre dans toutes les questions qui s'y rapportent. On trouvera un aperçu général de la sécurité du travail dans la brochure «Sécurité et santé au travail et durant les loisirs – aujourd'hui et demain», éditée par la CNA; numéro de commande SBA 152.f, ou sur Internet: www.witsp1.suva.ch/sap/its/mimes/waswo/99/pdf/SBA152-f.pdf.

Conformément à l'art. 85 LAA, les inspections cantonales et fédérale du travail ainsi que la CNA et les organisations professionnelles mandatées par cette dernière exécutent les prescriptions sur la prévention des accidents professionnels. La surveillance de l'application des prescriptions légales est coordonnée par la CFST, qui encourage aussi la coordination avec d'autres législations.

Au total, quelque 90 millions de francs par année, provenant des suppléments de primes, sont disponibles pour financer ces activités.

Protection de la santé sur le lieu de travail: la surveillance de l'application des prescriptions en la matière selon la LTr est du ressort des inspections cantonales et fédérale du travail. Internet: www.seco.admin.ch/seco/seco2.nsf/dieSeite/AB_ABeding?OpenDocument&l=fr&neu=1&HauptRessort=6.

raison (le 7 mars 2001) un «code» qui contient notamment l'accord suivant:

«...Pour tirer le meilleur parti possible des ressources à disposition, les institutions s'engagent à coordonner et à harmoniser leurs activités et leurs projets en la matière sous la présidence de l'OFAS [...]. Les institutions reconnaissent que la «plateforme de coordination» offre la possibilité de transformer les recoupements en interfaces, de mettre les forces d'une institution au service des autres et de contribuer ainsi, au niveau fédéral, à la promotion de la sécurité et de la santé.»

Ce que la conférence a obtenu

Donnant suite à une proposition de la conférence de coordination, les institutions ont **annoncé** fin 2000 **tous leurs projets** à l'OFAS, selon une grille appropriée à l'enregistrement dans une banque de données. Début 2001, 86 projets avaient ainsi été communiqués.

La conférence a convenu en outre des points suivants:

1. Banque de données pour le repérage et la promotion de la coordination

Promotion Santé Suisse, qui avait déjà commencé à exploiter une banque de données dans son domaine, a proposé à l'OFAS de reprendre et de traiter les données communiquées à ce dernier. La banque de données renseigne sur tous les éléments importants des projets autorisés, dont le contenu est présenté, selon la région d'origine, en allemand, en français ou en italien (les institutions sont responsables de la gestion des données). Elle offre aux institutions la possibilité de repérer le potentiel de coordination qui existe et d'en tirer le meilleur parti. Elle permet également aux autres institutions et organisations actives dans la prévention, ainsi qu'au public en général, d'être

dûment informées sur les activités de ces institutions. La **«Banque de données pour projets de promotion de la santé et de prévention»** est consultable sur Internet depuis le 1^{er} février 2002 à l'adresse www.healthproject.ch/. On trouvera à la fin de cet article un choix de projets, publiés sur ce support, qui se distinguent par diverses formes de coordination.

2. Séances régulières de la conférence de coordination

Les institutions actives dans le domaine de la prévention sont désormais régulièrement convoquées en conférence par l'OFAS, qui stimule ainsi la coordination et l'harmonisation des projets en la matière. Il s'agit en l'occurrence de thèmes choisis, particulièrement importants, qui touchent aussi d'autres domaines. Le but est d'entretenir le large consensus obtenu jusqu'ici entre les différents acteurs de la prévention et de l'encourager encore. Autre aspect, et non des moindres, la conférence offre un espace où de nouvelles formes de coordination peuvent s'exprimer. Organisée de façon centralisée, la conférence de coordination est un bon **point de départ** pour établir des liens avec d'autres domaines (l'Observatoire suisse de la santé par exemple).

3. Collaboration entre la conférence et d'autres institutions

Les institutions représentées au sein de la conférence de coordination jugent qu'un besoin de coordination existe également avec les activités de l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) et du Fonds de sécurité routière (FSR); celles-ci sont très proches de la prévention et lui sont liées, bien qu'elles bénéficient d'autres sources de financement que les contributions des assurances sociales. L'OFSP dirige par exemple des projets de lutte contre la toxicomanie. Le FSR dispose, en vertu de la loi fédérale du 25 juin 1976, d'une

subvention pour la prévention des accidents routiers financée par les suppléments de primes de l'assurance responsabilité civile pour véhicules automobiles. Cette subvention lui permet de soutenir et de diriger des projets nationaux servant à la prévention des accidents et à la sécurité du trafic. Internet: www.verkehrssicherheitsfonds.ch/fr/index_fr.htm.

La conférence de coordination a donc reconnu qu'une étroite **collaboration** avec l'OFSP et le FSR était indispensable et elle les a invités à siéger à la conférence.

Exemples de projets coordonnés entre les institutions

1. Direction du réseau national «Promotion de la santé dans les PME»

Description: projet-pilote visant à retenir, dans les trois principales régions linguistiques du pays, 12 PME ayant valeur d'exemples. Elaboration participative de modèles standardisés de promotion de la santé dans des entreprises-pilotes, modèles qui seront ensuite mis à disposition du public sur Internet. L'éventail des thèmes va des enquêtes auprès des collaborateurs au wellness en passant par l'organisation du travail, le climat de travail, l'ergonomie et l'équilibre entre travail et vie privée.

Projet, innovateur même au niveau européen, en collaboration avec la CNA, le seco, l'OMS et le Réseau européen de promotion de la santé dans l'entreprise.

Objectifs: concrétiser la promotion de la santé dans 12 entreprises-pilotes en visant un effet boule de neige dans toute la Suisse.

Groupe-cible: adultes / Milieu: lieu de travail / Extension: toute la Suisse / Langues: d, f, i.

Organe responsable / organisation: IfA Institut für Arbeitsmedizin, 5400 Baden.

Sur la notion de prévention

La prévention est le fait d'agir en vue de réduire, voire de supprimer la probabilité de survenance d'événements indésirables ou dommageables. On pense en premier lieu aux actions, mesures, etc., qui visent directement la protection de la santé des individus, mais nombreux sont aussi les efforts qui servent indirectement à la prévention. C'est ainsi qu'il existe un lien étroit entre la promotion de la santé* et la prévention des accidents et des maladies professionnelles: les personnes qui adoptent un comportement approprié et qui sont en bonne santé sont en général moins fréquemment victimes d'un accident**, ou victimes d'accidents moins graves, et tombent moins facilement malades que les personnes dont l'état de santé est moins bon. Par conséquent la promotion de la santé sert aussi à la prévention.

A la multiplicité des activités de type préventif correspond tout un éventail de formes d'organisation et de modes de financement.

* La promotion de la santé part des ressources et des forces disponibles et les encourage (ou les maintient). Cela aide les individus à avoir une meilleure estime de soi et à faire des expériences positives, renforce la personnalité et la confiance en soi. C'est ainsi par exemple que le mouvement, l'alimentation et la détente influent sur le bien-être physique, psychique et social. Outre la satisfaction et l'aptitude à se prendre soi-même en charge, le soutien social (apporté par la famille, le cercle d'amis, l'école, l'insertion professionnelle ou la société) joue un rôle important. Cela signifie que la promotion de la santé soutient les activités qui favorisent un environnement social sain. La salutogénèse (qui répond à la question: qu'est-ce qui maintient les individus en bonne santé?) constitue ici une base importante. Source: prise de position de Promotion Santé Suisse du 6.10.2000.

** Les sportifs sont en général en meilleure santé, mais ils sont plus fréquemment victimes d'accidents du fait même qu'ils pratiquent un sport (p.ex. football, ski). Néanmoins, l'un dans l'autre, le bilan paraît positif.

Partenaires: Promotion Santé Suisse, 1001 Lausanne.
www.promotiondelasante.ch.

Coordination: élaboration commune de modules de promotion de la santé dans l'entreprise par des institutions de pointe dans ce domaine en Suisse – phase-test des modules dans 12 PME-pilotes des branches les plus diverses – garantie de la qualité (en particulier possibilité de mise en pratique) et conduite du processus par des évaluations interne et externe – échange d'expériences intensif entre organisations, PME-pilotes, «multiplicateurs» et comité de pilotage, c.-à-d. importante valeur ajoutée pour les particuliers et pour le projet, mais frais de communication et de coordination élevés.

L'adaptation des modules dans d'autres régions linguistiques par des

Suisses alémaniques, des Romands et des Tessinois représente plus qu'un simple travail de traduction: il s'agit d'adapter la didactique et les exemples à des mentalités différentes.

Un groupe de travail «Diffusion des modules» doit être constitué assez tôt par des multiplicateurs de renom des caisses-maladie, de SQS, des médias, de la CFST, des organisations d'employeurs et de salariés, etc.

Large diffusion des activités du projet dans la presse quotidienne et spécialisée (parutions régulières p.ex. dans KMU-Manager, HR-Today), c.-à-d. la promotion de la santé fait partie des activités quotidiennes de l'entreprise.

Une direction du projet en job-sharing assure une répartition des tâches et davantage de présence, ainsi que des approches complémentaires (économique et scientifique).

Direction du projet: Sandra Kündig, IfA, Baden; Karin Ammann, Institut de médecine sociale et préventive de l'Université de Zurich (ISPMZ).

Durée / budget: du 1.1.2001 au 31.12.2004 / 2 235 928 francs.

2. La santé au sein de la blanchisserie centrale de Zurich (ZWZ)

Description: ce projet avait pour but de supprimer les atteintes à la santé et les risques évitables et de renforcer les ressources de promotion de la santé. Cet objectif a été atteint grâce à un processus de participation incluant la majorité des 170 collaborateurs.

Les interventions effectuées dans différents domaines ont pris en considération des aspects de la santé physique, psychique et sociale des employés. De nombreuses mesures relatives à différents thèmes (ergonomie, protection auditive, etc.) ont pu être appliquées. Dans l'ensemble, elles ont été accueillies très favorablement par les employés.

Objectifs: choix, élaboration et application de mesures visant à améliorer l'état de santé et le bien-être des employés, d'une part en réduisant les risques et les dangers au minimum, d'autre part en renforçant et en optimisant les ressources de promotion de la santé.

Groupe-cible: adultes, femmes, migrants / **Milieu:** lieu de travail / **Langue:** d.

Organe responsable/organisation: Yolanda Kopp Viglino, Beratungsbüro für betriebliche Gesundheitsförderung, 3172 Niederwangen.

Partenaires: Promotion Santé Suisse, Berne; Centre de médecine du travail (AEH), Zurich; CNA; seco; Association suisse de prévention du tabagisme (AT), Berne; Physiothérapie Mobile, Kehrsatz; inspection zurichoise du travail; OFCL, diffusion des publications; OFS; Institut de médecine sociale et préventive (ISPM), Berne.

Coordination/réalisation: les partenaires ont notamment coordonné les activités suivantes:

- AEH: analyses ergonomiques sur les lieux de travail;
- CNA et seco: distribution de documentation sur l'ergonomie;
- Physiothérapie mobile, Kehrsatz: conseils aux employés;
- Inspection zurichoise du travail: mesure des émissions sonores;
- CNA: distribution de documentation sur la protection auditive;
- OFCL: distribution de documentation sur le droit du travail;
- ISPM: évaluation (conseils).

Direction du projet: Yolanda Kopp Viglino, Beratungsbüro für betriebliche Gesundheitsförderung, Niederwangen.

Durée / budget: du 30.11.2000 au 31.4.2002/95 000 francs.

3. Programme de prévention des chutes

Description: les chutes à domicile et durant les loisirs font partie des accidents les plus fréquents. De plus, elles ont de graves conséquences pour les personnes âgées.

Objectif: prévenir les chutes dangereuses.

Groupe-cible: ensemble de la population.

Organe responsable / organisation: Bureau suisse de prévention des accidents (bpa), section Habitat, loisirs et produits, Berne.

Partenaires: bpa (responsable), CNA, SPAA, EMPA, sia, inspections cantonales du travail.

Genre de coordination entre les institutions partenaires: concertation pour éviter les doublons. Collaboration sur des thèmes communs. Echange de savoir (données statistiques notamment).

Durée/budget: 6 ans à partir de 2000 / env. 700 000 francs par an, frais de personnel non compris.

Personnel nécessaire: 2 personnes par an.

Sources de financement (subventions, dons, etc.): bpa.

Analyses coûts-profit (analyses des effets, etc.): prévues; sondages d'opinion et statistique des accidents.

Lukas Matti, avocat, domaine Assurance-maladie et accident, secteur Accident, OFAS; e-mail: lukas.matti@bsv.admin.ch

Mondialisation et Etat social

Les uns voient dans la mondialisation une occasion unique d'améliorer le monde. Aux yeux des autres, elle fait au contraire courir à celui-ci de graves dangers. Cet article, basé sur une étude de la littérature spécialisée, met en évidence les menaces que la mondialisation fait peser sur l'Etat social et les opportunités qu'elle lui offre. Il s'interroge sur le bien-fondé des craintes et des espoirs associés à ce phénomène, en traitant de l'Etat social au sens large (assurances sociales, assistance, transferts, etc.).



Mischa Stünzi

Centre de compétences Analyses fondamentales,
secteur Recherche et développement, OFAS

On a beaucoup écrit sur la mondialisation. Aussi cet article ne pourrait-il porter que sur un seul aspect du phénomène: l'influence de la mondialisation sur l'Etat social. Nous ne répondrons même pas à la question de savoir si la mondialisation affaiblit l'Etat ou le rend impuissant.

Dans une première partie, nous évoquerons les dangers que la mondialisation fait courir à l'Etat social. Puis nous mettrons en lumière, dans une deuxième partie, les nouvelles opportunités qui s'offrent au contraire à lui. Chaque fois, la Suisse et ses institutions serviront de référence.

Les dangers de la mondialisation

Certains auteurs estiment que la mondialisation met en péril l'existence même de l'Etat social. Mais s'il est vrai que, dans la littérature,

de nombreux dangers et défis sont évoqués, les Cassandre qui prévoient la fin de l'Etat social ne sont pas majoritaires.

Pression à la baisse sur les recettes

L'accroissement de la mobilité des travailleurs et surtout du capital permet aux entreprises de transférer plus facilement leur siège social dans une autre région. Lorsqu'elles pratiquent plusieurs activités, leurs différents sites de production peuvent désormais être relativement éloignés les uns des autres du fait de la baisse du coût des transports et de l'existence de moyens de communication plus rapides. En fait, le lieu le plus favorable est choisi pour chaque processus de la production. Dès lors, des facteurs comme les impôts et les charges salariales sont aussi pris en compte. Les travailleurs qui peuvent habiter dans une région et travailler dans une autre sont plus mobiles. Ils peuvent aussi choisir

leur lieu de résidence en fonction de la charge fiscale («voting by feet»). Ces nouvelles opportunités ne sont pas sans conséquences. Les Etats essaient de maintenir les impôts et les cotisations salariales à un niveau aussi bas que possible, d'où des baisses d'impôt et un démantèlement social. Pour Martin et Schumann, c'est précisément à cause de ce type de concurrence que les USA ont renoncé à mettre en place un système de sécurité sociale (1). De nombreux spécialistes jugent que ces craintes ne sont pas vraiment fondées, mais l'argumentation n'est pas sans pertinence. Les lieux d'implantation potentiels se font effectivement concurrence. Il ne faut cependant pas oublier que l'attrait d'une région tient à une multitude de facteurs, et pas seulement aux impôts et aux cotisations prélevées sur les salaires. Lorsqu'un Etat a un bon système social, la paix sociale est mieux garantie et la stabilité politique est plus grande, ce qui rend le pays plus attrayant pour les entreprises. Si en règle générale les auteurs ne croient pas que la concurrence que se font les Etats pour attirer des entreprises conduise au démantèlement des systèmes de sécurité sociale (2), beaucoup reconnaissent l'existence de pressions de plus en plus fortes en ce qui concerne les recettes de l'Etat social (3).

Augmentation des dépenses sociales

Différents phénomènes peuvent entraîner une augmentation des dépenses d'un système social. Selon tous les chercheurs qui les décrivent, les véritables perdants de la mondialisation, ce sont les travailleurs sans qualification ou peu qualifiés.

Nous l'avons déjà dit, la mondialisation permet aux entreprises de

choisir plus librement leurs lieux d'implantation. Elles peuvent ainsi puiser dans un plus grand réservoir de main d'œuvre, ce qui est d'autant plus vrai que, de leur côté aussi, les travailleurs sont plus mobiles. Dès lors les entreprises mettent sur le même pied travailleurs de Suisse et travailleurs d'autres pays. Les ouvriers non qualifiés et les ouvriers spécialisés en particulier sont exposés à une forte concurrence. Souvent, pour justifier les salaires suisses, plus élevés, on dit que les personnes travaillent mieux dans notre pays. Mais lorsque le travail ne requiert aucune qualification ou peu de qualifications, il est rarement possible de faire preuve d'une efficacité beaucoup plus grande. Du fait de la mondialisation, les avantages en termes d'efficacité ne sont plus le monopole de certaines régions (3). La concurrence qui s'exerce désormais entre les travailleurs entraîne une baisse des salaires des personnes pas ou peu qualifiées. De là une augmentation du nombre de *working poor*, qui doivent souvent recevoir une aide de l'Etat, alors même qu'ils travaillent à plein temps. Cette augmentation pousse à son tour à la hausse les dépenses sociales. Quelques chercheurs affirment que l'augmentation du nombre de *working poor* est un mythe (2). Mais des études empiriques ont bel et bien montré que, dans les années nonante, le nombre de *working poor* avait augmenté dans le pays (4).

Le fait que les salaires soient moins élevés à l'étranger peut aussi inciter les entreprises à délocaliser certaines activités ou à les céder, ou alors à opter pour l'«outsourcing». La division internationale du travail a aussi conduit les pays développés à être surtout actifs dans le secteur tertiaire. Ces évolutions se conjuguent et accroissent les risques de licenciement des travailleurs sans qualification ou peu qualifiés, ce qui augmente le chômage dit structurel. L'assurance-chômage doit donc disposer de plus de recettes. Ce n'est

pas tout. Les personnes qui ont perdu leur emploi ne peuvent plus – ou de plus en plus difficilement – être placées dans les filières dans lesquelles elles étaient actives jusque-là. Il faut donc opérer des reconversions. C'est pourquoi les services de l'emploi ne peuvent plus se contenter de faire du placement. Certains auteurs estiment aussi que le système d'assurance-chômage mis en place en Europe continentale – prévoyant un taux très favorable de remplacement du salaire, un nombre élevé de jours d'indemnisation et des critères laxistes définissant les emplois convenables – ne pourra pas résister contre la pression de la mondialisation (5). Pour que le taux chômage reste aussi bas que possible en Occident, il faut investir massivement dans le capital humain (6).

En fin de compte, la mondialisation entraîne une augmentation des dépenses de l'Etat social.

Problèmes techniques des assurances

Différentes institutions d'assurance se trouvent confrontées à des problèmes techniques du fait de la mondialisation.

Pour répondre aux défis posés par l'accroissement de la mobilité des travailleurs, les instruments de politique sociale doivent être coordonnés entre eux au niveau international. Les travailleurs qui changent de pays ne devraient pas perdre leur couverture d'assurance. Mais souvent ils ne peuvent bénéficier de cette couverture que s'ils ont conclu un contrat durant un certain temps. C'est pourquoi la nécessité d'une harmonisation des systèmes d'assurance ou d'une reconnaissance mutuelle se fait de plus en plus sentir (7).

Dans le cadre de la prévoyance professionnelle, la multiplication du nombre de fusions et de liquidations crée des problèmes supplémentaires. Les grandes entreprises étant mieux armées pour faire face au durcissement de la concurrence à

l'échelle planétaire, leur nombre ne cesse d'augmenter. Mais il y a aussi toujours plus de faillites. Par conséquent, de nouvelles caisses de pension sont fondées et d'autres sont dissoutes. Les problèmes juridiques et actuariels auxquels sont confrontées les institutions de prévoyance sont de plus en plus complexes (7). Mais d'un autre côté, les fusions au sein d'un même pays peuvent également «éclaircir le paysage» de la prévoyance professionnelle et, de ce fait, simplifier son application.

L'accroissement de la mobilité fragilise aussi à certains égards les systèmes de prévoyance vieillesse financés par répartition. Ces systèmes peuvent être comparés à une chaîne: ils ne fonctionnent que si la génération suivante de cotisants est, elle aussi, nombreuse et solvable, et de ce fait en mesure de financer sans problème les rentes des générations actives aujourd'hui (5). En cas de vieillissement marqué de la population, ce genre de système peut donc s'effondrer. Le risque est un peu moins élevé en Suisse, parce qu'il s'agit d'un pays d'immigration. Mais l'accroissement de la mobilité pourrait provoquer une inversion des tendances. Autrement dit, les jeunes travailleurs qui sont aussi les cotisants peuvent quitter ce qui tend à devenir un «pays de vieux». Un scénario défavorable – qui n'est pas vraiment réaliste – prévoit l'effondrement de certains systèmes nationaux. Dans le pire des cas, les jeunes qui travaillent se retrouvent affiliés aux systèmes de prévoyance vieillesse de pays dans lesquels la structure démographique est favorable, et les vieux qui ne travaillent plus restent à la charge des systèmes de prévoyance de pays dans lesquels la structure d'âge est défavorable (5).

L'instabilité des marchés financiers

La mondialisation a une influence d'autant plus grande sur les systèmes de prévoyance financés par capitalisation qu'elle favorise une ouverture

des marchés financiers qui jouent un rôle clé dans ces systèmes. Personne ne contestera que ces marchés sont plutôt instables. On peut facilement en tirer la conclusion que l'insécurité des marchés financiers internationaux fragilise les systèmes financés par capitalisation (3). On met souvent en relation l'instabilité de ces marchés avec l'ouverture des frontières (1). Il y a cependant eu des crises financières avant la mondialisation. Cela dit, s'il n'est pas prouvé que la mondialisation a accru l'instabilité, une telle influence n'est pas exclue non plus. Du fait de la mondialisation et de l'ouverture des marchés financiers qu'elle a favorisée, davantage de capitaux sont rapidement disponibles en tous lieux, ce qui peut «gonfler» encore davantage les bulles spéculatives. S'il n'est pas certain que les crises financières sont plus nombreuses, il est très probable qu'elles sont plus graves que par le passé, d'où un accroissement des risques auxquels sont exposés les systèmes financés par capitalisation.

Mais il existe aussi un argument contraire. L'ouverture des marchés des capitaux peut permettre de mieux diversifier les risques, avec cet effet bénéfique: sans s'exposer à plus de risques, dégager des rendements supérieurs à ceux qu'on obtiendrait en l'absence d'ouverture des marchés, ou obtenir des rendements identiques en prenant moins de risques (8). Dans ce cas, il y aurait stabilisation des systèmes financés par capitalisation. Lequel des effets l'emporte? Il n'y a pas de réponse claire à cette question.

Accroissement des inégalités de revenus

L'Etat social vise d'abord à prémunir les personnes contre différents risques. Mais la politique sociale a souvent un autre objectif également: opérer une certaine redistribution entre les couches riches et les couches pauvres (9), essentiellement dans le but de garantir la paix sociale et la stabilité politique. Pour deux

raisons, la mondialisation peut empêcher une telle répartition, voire favoriser les plus riches.

En premier lieu, les riches peuvent plus facilement que beaucoup d'autres élire domicile là où les charges fiscales sont les plus basses. Mais de ce fait, les prix des terrains ou des loyers augmentent dans les paradis fiscaux, de même que les prix des transports pour se rendre au travail. En fin de compte les personnes qui ont moins d'argent ne peuvent plus, quant à elles, habiter dans ces régions plus intéressantes d'un point de vue fiscal. Il s'ensuit une ségrégation géographique basée sur les revenus et la fortune. Cette ségrégation a des conséquences financières importantes lorsque les régions sont relativement libres de fixer elles-mêmes le montant de l'impôt. Ce ne sont plus les personnes riches et mobiles qui assument les coûts des prestations, mais celles précisément qui en ont besoin (2). Dès lors il ne peut plus y avoir redistribution du haut vers le bas. Et lorsque les riches profitent des infrastructures financées par les impôts prélevés sur les pauvres, il y a même redistribution en sens inverse. Les débats sur la péréquation financière et la répartition des charges menés dans de nombreux cantons semblent bien indiquer que ce phénomène n'est pas négligeable au niveau régional. Il serait intéressant de savoir s'il en va de même au niveau international et, si cela est le cas, quelle est l'ampleur de cette redistribution du bas vers le haut.

En deuxième lieu, comme nous l'avons déjà dit, la mondialisation entraîne une baisse des salaires des travailleurs peu ou pas qualifiés, et une hausse de ceux des travailleurs très qualifiés. La demande de main d'œuvre qualifiée est très forte en Occident, dans le secteur des services dont l'importance ne cesse de croître. Les pays émergents et les pays en voie de développement ne sont guère en mesure de concurrencer les pays développés sur ce ter-

rain, car les niveaux de formation y sont plus bas (même s'il y a des exceptions) et, de ce fait, l'offre relativement faible. C'est pourquoi les salaires des personnes bien formées augmentent. On connaît le refrain rebattu pour justifier les salaires mirobolants des grands managers: il faut offrir des salaires en or pour pouvoir engager les «meilleurs». Si on prend pour étalon les salaires des personnes très qualifiées, la mondialisation entraîne une baisse des salaires des personnes peu qualifiées (6).

On a pu constater empiriquement que les inégalités salariales avaient augmenté dans les années nonante tant en Allemagne (10) qu'en Suisse (11). Le seco, qui a effectué des recherches sur ce thème, estime qu'environ 50% de ces inégalités (croissantes) résultaient de la mondialisation (11). Cette tendance va à l'encontre de l'objectif de la redistribution et pose de nouveaux défis à la politique sociale.

Des opportunités pour l'Etat social

La croissance économique

Du fait de la mondialisation, la division internationale du travail s'accroît en fonction des avantages comparatifs. Chaque pays exporte les biens qu'il est en mesure de produire au meilleur prix (par rapport aux autres pays) et il importe les biens pour lesquels il ne jouit pas d'un avantage comparatif. Les biens sont ainsi produits et vendus au meilleur prix possible. Davantage de biens peuvent donc être produits et consommés. La mondialisation des échanges permet aussi de consommer des biens qui ne peuvent pas être produits dans le pays. La croissance s'en trouve dopée à court terme (15). Mais la mondialisation stimule aussi la croissance à long terme. Le fait que tous les pays aient accès au savoir et aux technologies permet de créer des synergies favorisant l'émergence de

nouvelles connaissances (15). En fin de compte, il est raisonnable de penser que la mondialisation stimule la croissance en Suisse. Et celle-ci facilite la tâche de l'Etat social tant en matière de recettes (p. ex. en élargissant l'assiette fiscale) qu'en matière de dépenses (p. ex. en réduisant le nombre de chômeurs) et facilite son financement à long terme. Les projections réalisées en 1995 dans le cadre du programme IDA-FiSo ont montré que si, jusqu'en 2010, le taux de croissance annuel de l'économie est de 1,8% au lieu de 0,8%, les fonds supplémentaires à trouver équivaldront à 3,7% du revenu AVS, au lieu de 8,7%, soit une réduction de 45% (12).

Financement par capitalisation

Si la mondialisation peut rendre instables les systèmes de prévoyance financés par capitalisation, comme nous l'avons mentionné, elle peut aussi leur être bénéfique. Le capital (mobile) va là où il est le moins abondant étant donné la rémunération offerte (pour un risque donné) (8). Autrement dit, les fonds sont investis là où le rendement est le meilleur. C'est surtout dans les pays en voie de développement et dans les pays émergents que des investissements intéressants peuvent être réalisés. Les capitaux y étant plus rares que dans les pays industrialisés, les rendements sont en règle générale meilleurs (12). S'y ajoute le fait que la productivité n'est élevée que là où des personnes exercent une activité lucrative. C'est pourquoi il est doublement intéressant pour une nation dans laquelle vivent beaucoup de personnes âgées d'investir là où de nombreuses personnes sont actives. Il n'y a pas d'autre moyen d'obtenir un bon rendement et de financer les prestations des assurances sociales basées sur un système de capitalisation.

En permettant de mieux diversifier les risques – nous en avons déjà parlé –, l'accessibilité des marchés financiers au niveau mondial accroît

les rendements. D'où un renforcement des systèmes financés par capitalisation.

Un Etat social efficace et performant

La pression exercée au niveau des recettes de l'Etat social peut avoir trois effets positifs: premièrement affiner l'analyse et améliorer la satisfaction des besoins de la population (effectivité accrue), deuxièmement inciter à mieux tirer profit des fonds disponibles pour satisfaire ces besoins (meilleure efficacité) (13), et enfin supprimer les incitations perverses du système de sécurité sociale (qui poussent par exemple les personnes à ne pas travailler). Un nouveau défi doit ainsi être relevé. Si le processus en cours rend ce système plus performant et plus efficace, il l'affermir sur ses bases. De plus, un système de sécurité sociale maigre, axé sur les besoins, jouit d'un plus large soutien politique et est plus facile à financer sur le long terme.

Conclusion

Tout compte fait, la mondialisation pose de nouveaux défis à l'Etat social, mais ne remet en aucun cas son existence en cause. Certes, le marché exerce une influence sur l'Etat social. Mais c'est la politique qui en tient les rênes. Le maintien d'un filet social aux mailles étroites dépendra de la volonté politique, sachant que deux facteurs déterminent la structure d'un Etat social: le besoin de prévoyance pour faire face aux risques de la vie et la solidarité avec les personnes qui ont de bas revenus (3).

La majorité des chercheurs estime que le meilleur moyen de réduire les risques liés à la mondialisation et de tirer le plus grand bénéfice de ses opportunités, c'est d'investir dans la formation. Même en matière de redistribution des revenus – une opération que la mondialisation rend manifestement plus difficile –, la formation paraît jouer un rôle clé (6). Et il ne faut pas seulement

favoriser la formation continue ou la reconversion des travailleurs non qualifiés et des travailleurs spécialisés, mais aussi assurer l'égalité des chances dans l'accès à la formation.

L'Etat social doit encore relever ces autres défis: améliorer la coordination au niveau international, résoudre les problèmes concernant les recettes et les dépenses et accroître l'efficacité du système. Mais ces défis peuvent aussi être considérés comme des opportunités. En ce qui concerne le financement à long terme de l'Etat social, les effets de la mondialisation paraissent totalement positifs.

Bibliographie

- (1) Martin, Schumann; *Die Globalisierungsfalle* (Le piège de la mondialisation); 1998.
- (2) Kleinewefers; *Globalisierungskritik I: Die Ängste der reichen Länder* (Critique de la mondialisation I: les peurs des pays riches); 2002.
- (3) Friedrich-Ebert-Stiftung; Pfaller; *Sozialstaat und Globalisierung sind vereinbar* (Etat social et mondialisation sont compatibles); 2000.
- (4) OFS; Fluder et al. (éd.); *Comprendre la pauvreté, pour mieux la combattre. Rapports sur la pauvreté sous l'angle de la statistique*; 1999.
- (5) Berthold; *Der Sozialstaat im Zeitalter der Globalisierung* (L'Etat social à l'ère de la mondialisation), Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik 153; 1997.
- (6) Trabold; *Zum Verhältnis von Globalisierung und Sozialstaat* (Mondialisation et Etat social), Politik und Zeitgeschichte B 42; 2000.
- (7) Schuppisser; *La globalisation et le 2^e pilier*, Employeur Suisse, n° 9; 2001.
- (8) Paqué; *Grundsätzliches zur Globalisierung der Finanzmärkte* (La mondialisation et les marchés financiers: réflexions de fond); 2000.
- (9) Frey, Leu; *Der Sozialstaat unter der Lupe; Wohlstandsverteilung und Wohlstandsumverteilung in der Schweiz* (L'Etat social sous la loupe: partage de la prospérité et redistribution); 1988.
- (10) Döring (éd.); *Sozialstaat und Globalisierung* (Etat social et mondialisation); 1999.
- (11) seco; Müller, Marti, van Nieuwkoop; *Globalisierung und die Ursachen der Umverteilung in der Schweiz* (La mondialisation et les causes de la redistribution en Suisse), Strukturbericht-erstattung Nr. 12; 2002.
- (12) OFAS; *Groupe de travail interdépartemental «Perspectives de financement des assurances sociales»* (IDA FiSo); Rapport sur les perspectives de financement des assurances sociales; 1996.
- (13) Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft (INSM); *Internationale Finanzmärkte* (Les marchés financiers internationaux), définition précise des concepts; sans date.
- (14) DFF; Villiger; *On the economic benefit of tax competition* (Les avantages économiques de la concurrence fiscale); conférence dans le cadre du Benchmark Forum du 7 juin à Bâle; 2001.

Mischa Stünzi, stagiaire, secteur Recherche et développement, centre de compétences Analyses fondamentales, OFAS; e-mail: m.stuenzi@gmx.ch

Rendements plus bas, cotisations plus élevées et fort accroissement des prestations sociales en 2001

La situation financière des assurances sociales a dans l'ensemble subi une évolution défavorable en 2001¹. La croissance des dépenses nettement plus marquée qu'en 2000 a été 1,6 % supérieure à celle des recettes légèrement plus faible. Cet article présente les résultats les plus importants de la Statistique des assurances sociales 2003, qui se basent sur le compte global des assurances sociales établi par l'OFAS pour l'année 2001.



Salome Schüpbach, Stefan Müller, Agnes Nienhaus
CCAF, secteur Statistique 2, OFAS

1. Quel est le résultat principal du compte global 2001 ?

La croissance des recettes est légèrement plus basse en 2001 (3,8 %) qu'en 2000 (4,2 %). Par contre, l'augmentation des dépenses est nettement plus élevée (5,4 % contre 3,4 %, voir **fig. 1**). Ainsi après plusieurs années favorables, on est revenu aux valeurs de 1996. La comparaison avec les taux de croissance

moyens des 13 dernières années (1988–2000) montre cependant que les taux de croissance de 2001 sont encore et toujours inférieurs à la moyenne. L'augmentation des recettes de 3,8 % est nettement inférieure à la moyenne des 13 dernières années qui est de 5,7 % (**fig. 1 et 2**). Après trois années favorables, l'augmentation des dépenses (5,4 %) en revanche s'est à nouveau appro-

chée de la moyenne enregistrée sur plusieurs années (6,3 %). Comparées à toute la période des relevés statistiques des assurances sociales, les recettes totales et les dépenses totales sont depuis 1996 déjà inférieures à la moyenne. Si, par contre, on considère uniquement la période quinquennale depuis 1996, l'image est un peu moins favorable, car la croissance des recettes et celle des dépenses sont en 2001 nettement supérieures à la moyenne des cinq dernières années.

2. Que dit le compte global 2001 sur l'équilibre financier de toutes les assurances sociales ?

Les comptes des assurances sociales n'étaient dans l'ensemble pas équilibrés en 2001. Le résultat global a été pour la première fois négatif, et ce pour 17,8 milliards de francs. Durant toute la période saisie par le compte global, cela ne s'était encore jamais produit. Chaque assurance sociale a influencé très différemment l'équilibre financier. Ainsi l'assurance-chômage et l'AVS ont pu enregistrer une nouvelle fois des résultats positifs (**voir fig. 3**).

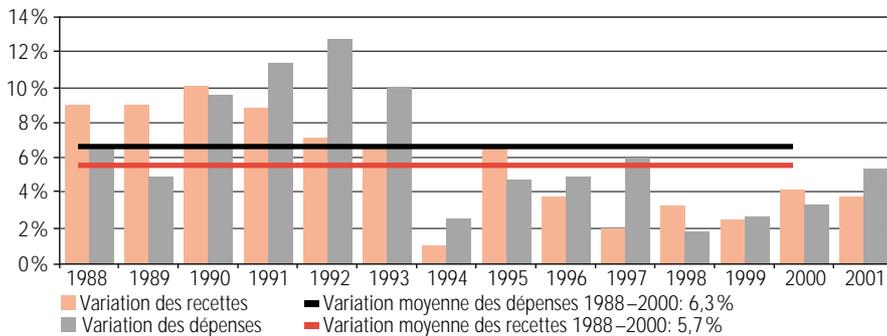
La détérioration de la situation financière apparaît aussi dans l'évolution des comptes d'exploitation. En chiffres absolus, les recettes se sont accrues de 4,6 milliards de francs en 2001 (**fig. 4**). Cette hausse de re-

Evolution du compte global 1988–2001

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Taux de variation moyen 1988–2000	Taux de variation moyen 1996–2000
Variation des recettes	9,0%	8,9%	10,1%	8,8%	7,1%	6,7%	1,0%	6,7%	3,8%	2,0%	3,3%	2,4%	4,2%	3,8%	5,7%	3,2%
Variation des dépenses	6,7%	4,9%	9,6%	11,4%	12,7%	10,1%	2,6%	4,8%	5,0%	6,0%	1,8%	2,7%	3,4%	5,4%	6,3%	3,8%

Evolution du compte global 1988–2001

2



cettes n'a pas suffi à financer les dépenses supplémentaires de 5,4 milliards de francs au total. La tendance positive de l'an 2000 – année durant laquelle un tiers de la croissance des recettes avait permis d'améliorer les comptes – s'est donc inversée.

Toutes les assurances sociales n'ont pas le même poids dans le compte global. La **figure 5** illustre bien cette situation au moyen des recettes. La branche la plus significative, aussi bien en termes de recettes qu'en termes de dépenses, est la prévoyance professionnelle. Elle contri-

l'AVS). Leur part dans les dépenses (62,5 %) est pratiquement la même.

3. Quels sont les résultats les plus frappants du compte global 2001 ?

Les recettes 2001 sont caractérisées par des **produits des intérêts** nettement plus bas. Grâce à l'**augmentation des cotisations** – la plus élevée depuis 11 ans – les recettes ont cependant augmenté pratiquement dans la même mesure que l'année précédente. S'agissant des dépenses, l'**augmentation des prestations sociales a**

Dans le secteur des **dépenses**, la tendance à l'augmentation du volume des prestations se poursuit. La croissance des prestations a pratiquement doublé, passant de 3,1 % à 6 %. C'est la plus forte augmentation des prestations sociales depuis 1993 (**fig. 4**). Les prestations sociales représentent 92 % de l'augmentation totale des dépenses.

4. Quels sont les résultats les plus frappants des différentes branches des assurances sociales ?

Le compte global 2001 est marqué dans son ensemble par la croissance supérieure à la moyenne de l'AI et de la PP.

L'AI et les PC à l'AI (+7,1 % et +7,3 %) sont, avec la prévoyance professionnelle (+6,1 %), les assurances dont les recettes ont le plus augmenté. L'augmentation moyenne des assurances sociales n'a été que de 3,8 % (**fig. 6**).

Pour les dépenses également, la croissance de l'AI (8,6 %) et de la PP (8,9 %) est nettement supérieure à la croissance générale de 5,4 % (**fig. 7**).

La croissance élevée des recettes de l'assurance-invalidité résulte d'un automatisme de financement. La Confédération et les cantons versent conjointement une contribution équivalant à 50 % des dépenses. Comme ces dernières ont augmenté de 8,6 %, les transferts des pouvoirs publics ont dû augmenter dans la même proportion. De plus, l'augmentation des cotisations à l'AI (analogue à celle de l'AVS et des APG) a contribué au fort taux de croissance des recettes. Les cotisations ont subi la plus forte augmentation depuis 1991 (exception faite de 1995, lorsque le taux de cotisation AI a été relevé). Cette évolution réjouissante est naturellement provoquée par la forte croissance des revenus des ménages privés en 2001.

Dans les comptes de la prévoyance professionnelle, la croissance extraordinaire des cotisations (11,5 %) a plus que compensé (si l'on considère le montant) le recul des «intérêts» ou du rendement des

L'augmentation des prestations a pratiquement doublé de 2000 (3,1 %) à 2001 (6 %)

bue à 42 % des recettes et à 34 % des dépenses du budget global. La part plus faible dans les dépenses provient de ce que le 2^e pilier est encore dans sa phase de constitution. L'AVS vient en deuxième position avec 23 % des recettes et 27 % des dépenses. Les deux tiers des recettes (67,1 %) sont donc générés par la prévoyance vieillesse et survivants (1^{er} et 2^e piliers englobant les PC à

doublé. De ce fait, l'augmentation des dépenses est nettement plus forte que celle des recettes (**tableau 4**).

Des évolutions opposées affectent les **recettes**: tandis que les cotisations des salariés et des employeurs augmentent de 7,5 % (la plus forte augmentation depuis 1990), les produits des intérêts régressent de 16,5 % (**fig. 4**). Cette diminution du produit des capitaux constitue un record négatif depuis que le compte global existe (1987). Le déséquilibre déjà noté dans le compte global 2000 entre l'évolution du produit des capitaux et celle des cotisations se poursuit donc en 2001.

1 Année la plus récente présentant des résultats complets. Comme les comptes des assurances décentralisées (AMal, AA, PP et AF) ne sont connus que dans le courant de l'année suivant l'exercice (l'OFAS doit procéder à une estimation globale des résultats des AF), ils ne peuvent être publiés que deux ans après.

Compte global des assurances sociales en 2001, en millions de francs

3

	Recettes 2001	Dépenses 2001	Solde 2001	Réserve/stock de capital 2001
AVS	29 620	29 081	538	23 259
PC à l'AVS	1 442	1 442	-	-
AI	8 458	9 465	-1 008	-3 313
PC à l'AI	909	909	-	-
PP ¹	53 600	36 000	-20 000	455 000
AM	14 138	14 928	-790	2 103
AA	6 218	6 251	-33	23 326
APG	813	694	120	3 575
AC	6 852	3 415	3 437	279
AF	4 433	4 462	-29	...
Total AS¹	126 198	106 363	-17 765	504 228

1 Le solde qui apparaît ici correspond à la variation du stock de capital PP. Il prend en considération, outre le compte de résultats ordinaire, les variations de la valeur du capital.

Evolution du compte global 2001

4

Recettes globales des assurances sociales

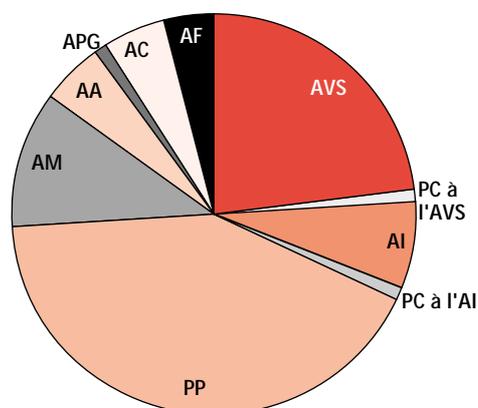
	Variation 2000/2001	
	en milliards de francs	en %
Total des recettes	4,6	3,8%
Assurés et employeurs	5,9	7,5%
Subventions totales	0,9	5,2%
Intérêts	-3,2	-16,5%
Autres recettes	1,0	18,1%

Dépenses globales des assurances sociales

	Variation 2000/2001	
	en milliards de francs	en %
Total des dépenses	5,4	5,4%
Prestations sociales	5,0	6,0%
Frais d'administration	0,1	1,7%
Provisions	-0,2	-10,2%
Autres dépenses	0,5	4,2%

Part des assurances sociales au total des recettes du compte global 2001

5



AVS	23 %	AM	11 %
PC à l'AVS	1 %	AA	5 %
AI	7 %	APG	1 %
PC à l'AI	1 %	AC	5 %
PP	42 %	AF	4 %

capitaux (-11,2%). Les cotisations supplémentaires se sont en effet élevées à 3,4 milliards de francs alors que la baisse du produit des capitaux a atteint 1,9 milliard de francs.

Les dépenses de l'AVS et de l'AI ont été influencées à tour de rôle par les adaptations de rentes (+2,5% en moyenne). L'adaptation à l'évolu-

SAS 2003

La version française de l'édition 2003 de la Statistique des assurances sociales suisses (SAS) paraîtra fin octobre.

Commandes:

OFCL, diffusion publications,
3003 Berne, téléfax 031 325 50 58,
e-mail verkauf.zivil@bbl.admin.ch,
numéro de commande 318.122.03 f,
un exemplaire gratuit

cher un excédent de recettes, l'AI accusait un déficit record.

Les dépenses de l'AC ont continué de diminuer en 2001. Mais cette diminution a été nettement plus faible que durant les trois années précédentes. Cette situation est déjà le reflet d'une dégradation conjoncturelle durant la deuxième moitié de 2001.

5. Comment ont évolué les réserves des assurances sociales ?

En 2001, les réserves des assurances sociales ont baissé pour la première fois. En effet, la prévoyance professionnelle (-4%), l'AI (accroissement des déficits cumulés de 44%) et l'assurance-maladie (-26%) ont accusé des diminutions importantes de capitaux.

Les chiffres absolus montrent que les différentes branches ne jouent pas le même rôle dans la formation du capital financier: comparées avec la baisse des réserves de la PP estimée à 20 milliards de francs, les baisses de

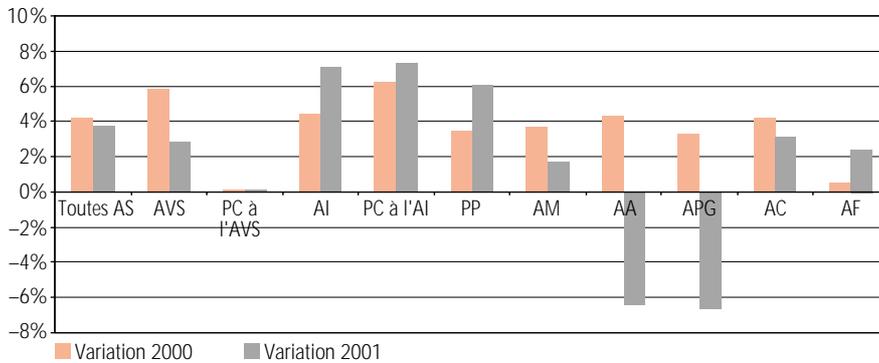
En 2001, les réserves des assurances sociales ont pour la première fois baissé.

tion économique a été responsable de plus de la moitié de l'augmentation des dépenses de l'AVS et de plus d'un quart de celles de l'AI. Tandis que l'AVS pouvait de nouveau affi-

l'AI (-1 milliard de francs) ou de l'AM (-0,7 milliard de francs) paraissent modestes. C'est surtout en raison de l'évolution de la PP qu'en 2001 la valeur du capital financier cumulé de

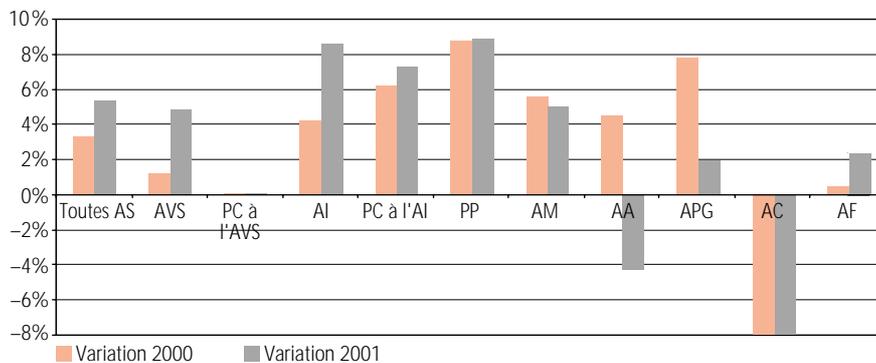
Evolution des recettes en 2000 et 2001, en pour-cent

6



Evolution des dépenses en 2000 et 2001, en pour-cent

7



Compte global des assurances sociales en 2001 et 2002, variation en milliards de francs

8

	Recettes		Dépenses	
	2001	2002 (données existantes)	2001	2002 (données existantes)
Toutes AS	4,6	...	5,4	...
AVS	0,8	-0,7	1,4	0,0
PC à l'AVS	0,0	0,1	0,0	0,1
AI	0,6	0,3	0,7	0,5
PC à l'AI	0,1	0,1	0,1	0,1
PP	3,1	...	2,9	...
AM	0,2	...	0,7	...
AA	-0,4	...	-0,3	...
APG	-0,1	-0,2	0,0	0,0
AC	0,2	0,1	-0,3	1,6
AF	0,1	...	0,1	...

toutes les assurances sociales a baissé pour la première fois (fig. 3).

Qu'est-ce qui a causé la baisse de capital dans la prévoyance professionnelle? D'après les comptes de l'assurance PP, des économies de 18 milliards de francs auraient pu être réalisées (les recettes se sont élevées à 54 milliards de francs et les dépenses à 36 milliards de francs). La crise boursière a cependant provoqué en 2001 une perte de valeur estimée à 38 milliards de francs, si bien que le capital financier s'est réduit au total de 20 milliards de francs. Près de la moitié de la perte de capital a donc pu être compensée par l'excédent de recettes des comptes de l'assurance PP.

Mesuré à l'aune du produit intérieur brut (414 milliards de francs, chiffre provisoire), le capital des assurances sociales correspond au total à près de 122% de la production

annuelle de l'économie suisse. Les réserves financières des assurances sociales permettraient donc d'acheter plus que l'ensemble de la production suisse de 2001. A titre de comparaison pour illustrer cette situation: ces réserves permettraient de financer la totalité des dépenses des assurances sociales de l'année 2001 pendant quatre ans et neuf mois.

Le capital financier des assurances sociales doit encore augmenter fortement à moyen terme. Dans la prévoyance professionnelle, déterminante à cet égard, seuls 19 des 40 ans au total prévus pour la phase de constitution se sont écoulés. Dans une assurance financée par capitalisation, il faut s'attendre à des pertes de capitaux temporaires. Des phases ultérieures de forte croissance peuvent compenser les pertes des dernières années.

6. Quelles sont les dernières évolutions et comment les comptes des assurances sociales évoluent-ils à long terme?

Pour 2002, les données déjà en notre possession des assurances sociales montrent que la croissance des recettes va probablement diminuer à nouveau, mais que les dépenses resteront stables, sauf dans l'AC où la baisse de la conjoncture provoquera une forte augmentation des prestations sociales (fig. 8).

L'évolution à long terme du compte global révèle depuis 1993 une nette tendance à un affaiblissement des taux de croissance (fig. 1 et 2). Cette tendance a temporairement atteint un minimum en 1999. En 2000 et 2001, les recettes et les dépenses globales des assurances sociales ont de nouveau augmenté plus fortement.

Salome Schüpbach, licenciée en sciences politiques, Stefan Müller, docteur en sciences politiques, et Agnes Nienhaus, licenciée en lettres, travaillent dans le secteur Statistique 2 du centre de compétences Analyses fondamentales de l'OFAS; e-mails: salome.schuepbach@bsv.admin.ch stefan.mueller@bsv.admin.ch agnes.nienhaus@bsv.admin.ch

Prévoyance VSI

03.3135. Interpellation Germann, 20.3.2003: Prévoyance professionnelle. Contrôle et surveillance

Le conseiller aux Etats Germann (UDC, SH) a déposé l'interpellation suivante:

«Les personnes cotisant à une caisse de la prévoyance professionnelle sont inquiètes, et on les comprend, car le sentiment qui prédomine aujourd'hui sur les marchés financiers internationaux est celui de la précarité. La plupart des caisses suisses de pension doivent, en effet, faire face à des problèmes de trésorerie considérables après la chute des marchés boursiers qu'on a connue. D'après un rapport du DFI, daté de novembre 2002, les caisses de pension accusaient déjà un découvert de 12,5 milliards de francs (pour un bilan de 380 milliards de francs) à la fin de 2001. Or, l'effondrement des cours s'est surtout produit en 2002 et au début de 2003. De plus, les taux continuent à stagner à un niveau qui est de loin inférieur au taux minimal de 3,25% imposé par la LPP depuis le 1^{er} janvier 2003: 0,3% pour le taux du marché de l'argent, 2,18% pour celui du marché des capitaux (rendement sur 10 ans des obligations de la Confédération). Diverses raisons empêchent un rétablissement rapide de la situation. Dans ces conditions, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Qu'entend-il faire pour qu'on dispose désormais suffisamment tôt d'une statistique des caisses de pension, qui sera mise à jour et qui renseignera sur l'ampleur et la structure des découverts?

2. La statistique actuelle des caisses de pension est basée sur les données de l'année 2000. Pourquoi n'est-il pas possible d'établir une statistique annuelle, sachant que les caisses de pension doivent fournir chaque année des informations sur leur situation?

3. Que compte faire le Conseil fédéral pour que les institutions de la LPP ne soient plus autorisées à accorder des rabais sur les cotisations ni des bonifications de rente si elles ne disposent pas de suffisamment de réserves capables de compenser les fluctuations des cours?

4. Comment juge-t-il la situation financière (notamment le degré de couverture):

a. des caisses de pension appliquant le système de la primauté des prestations?

b. des caisses de pension appliquant le système de la primauté des cotisations?

Y a-t-il de grandes différences entre les deux et si oui, où faut-il agir?

5. Que pense-t-il de la manière dont les caisses de pension traitent les améliorations de rente volontaires?

6. Est-il encore possible d'atteindre à moyen et à long terme les objectifs visés lors de l'introduction du deuxième pilier obligatoire? Ou alors doit-on revoir le tir?»

(28 cosignataires)

La réponse du Conseil fédéral du 21.5.2003

«**1.** Le Conseil fédéral est lui aussi d'avis que les données financières essentielles des caisses de pension doivent dorénavant être relevées chaque année. Jusqu'ici, les données de la statistique des caisses de pension établie par l'Office fédéral de la statistique (OFS) ont été relevées tous les deux ans; elles comprennent, outre des données financières (comptes annuels, bilan, taux de couverture), des indications concernant la structure générale de l'effectif des assurés et des rentiers. La révision de cette statistique prévoit un relevé annuel simplifié mettant l'accent sur les données financières, tandis que, pour des raisons d'économies, les questions détaillées sur des points de règlement ne seront plus posées que tous les cinq ans. Le programme statistique de l'OFS comprend en outre une statistique des

nouveaux rentiers, ainsi qu'une statistique des assurés portant sur l'ensemble du domaine de la prévoyance vieillesse.

2. Le passage à un relevé annuel des données des caisses de pension est prévu pour 2004. Etant donné les délais en vigueur pour la clôture des exercices (les comptes annuels sont bouclés au printemps de l'année suivante; les institutions de prévoyance ont en général jusqu'au 30 juin pour remettre aux autorités de surveillance leurs documents examinés par l'organe de contrôle; dans un canton, le délai court jusqu'au 30 septembre), le gros des données n'est disponible qu'au début de l'année qui s'ensuit, si bien qu'on ne peut compter sur des résultats provisoires qu'au printemps et des résultats définitifs à l'été de la deuxième année suivant la clôture de l'exercice. Le fait que les comptes annuels des caisses de pension ne reposent pas tous sur le même plan comptable vient encore compliquer et ralentir l'interrogation statistique, qui doit se faire de manière standardisée. Des efforts supplémentaires sont donc nécessaires pour pouvoir observer en permanence la situation financière des caisses de pension. En 2003, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) procède à nouveau à une enquête auprès des autorités de surveillance concernant les situations de découvert (les résultats au 31 décembre 2002 seront disponibles en décembre 2003) et, pour avoir encore plus rapidement des indications sur les tendances, il participe une nouvelle fois au check-up des risques réalisé chaque année par AWP/Complementa. De plus, un concept de monitoring visant à une fourniture de données plus rapide est en cours d'élaboration; basé sur une enquête par sondage, il doit fournir régulièrement des indications chiffrées sur la prévoyance professionnelle.

3. La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) est

une loi-cadre, qui ne contient que des prescriptions minimales. A l'intérieur de ce cadre légal, les caisses de pension sont libres d'organiser leurs plans de prestations comme elles l'entendent. Elles sont néanmoins tenues de régler leur financement de telle sorte que les prestations puissent être fournies lorsqu'elles sont exigibles. Chaque institution de prévoyance doit en outre faire appel à un expert indépendant agréé en matière de prévoyance professionnelle, chargé, conformément à l'art.53 LPP, de vérifier que le financement de l'institution lui permet de remplir ses engagements. Dans ce contexte, l'expert doit vérifier si les conditions permettant d'accorder des rabais sur les cotisations et des bonifications de rente sont remplies. Le Conseil fédéral n'a pas d'indices suggérant que les experts ne s'acquitteraient pas de cette tâche de manière suffisante. Si l'organe paritaire ou l'expert se rendaient coupables de manquement à leurs devoirs, ils tomberaient sous le coup des dispositions de l'art.52 LPP en matière de responsabilité ou de l'art. 56a LPP (droit de recours du fonds de garantie contre les personnes responsables d'une éventuelle insolvabilité).

En ce qui concerne les rabais sur les cotisations, l'OFAS a émis le 9 octobre 2000 une directive qui soumet ces rabais à quatre conditions cumulées :

- les réductions ou les exemptions de cotisations doivent être prévues par les statuts ou le règlement ;
- les exemptions ou les réductions de cotisations doivent avoir été décidées par l'organe supérieur de l'institution de prévoyance ;
- les buts de prévoyance doivent être garantis et réalisés ;
- la mise à jour des prestations de libre passage doit se faire comme si aucune réduction ou exemption temporaire des cotisations n'avait été accordée.

Parmi les mesures qu'il a adoptées le 29 janvier 2003 pour assurer la sé-

curité et le développement de la prévoyance professionnelle, le Conseil fédéral a notamment décidé d'instituer une commission d'experts en vue d'améliorer la surveillance en matière de prévoyance professionnelle. Cette commission est chargée d'améliorer la surveillance en ce qui concerne les risques liés au financement et les formes d'organisation et de présenter des propositions en la matière.

4. Le Conseil fédéral juge préoccupante la situation financière des institutions de prévoyance, quel que soit le système de primauté appliqué. Il rappelle cependant une nouvelle fois que, selon le droit en vigueur, les institutions de prévoyance sont elles-mêmes responsables de leur financement et de la résorption de leurs découverts. Le Conseil fédéral ne veut pas empiéter sur cette responsabilité; il juge néanmoins nécessaire d'améliorer les conditions-cadres pour la résorption des découverts. Il entend par conséquent, en mai 2003 :

- adopter une modification d'ordonnance qui définisse la notion de découvert de manière uniforme sur la base des dispositions légales en vigueur et qui accorde aux institutions de prévoyance un délai approprié pour rétablir une couverture à 100 % ;
- adopter une directive qui garantisse une unité de pratique dans la surveillance des mesures prises pour résorber les découverts ;
- lancer une procédure de consultation sur des modifications de loi qui donnent aux institutions de prévoyance une plus grande marge de manœuvre pour résorber leurs découverts.

De plus, le Conseil fédéral examinera une nouvelle fois en 2003 le taux minimal applicable à la prévoyance professionnelle et l'adaptera aux possibilités effectives de placement.

Le Conseil fédéral ne dispose d'aucune indication révélant des différences significatives dans le degré

de couverture entre les deux systèmes de primauté. Quel que soit le système choisi, les institutions de prévoyance sont tenues de rétablir une couverture à 100 % dans un délai approprié. Il est vrai que pour y parvenir, la primauté des cotisations offre effectivement plus de souplesse.

5. Le Conseil fédéral ne dispose d'aucun indice invitant à conclure que des améliorations de rente aient été accordées à la légère. La situation actuelle est la résultante d'une dégradation profonde et persistante des marchés des placements. Comme indiqué plus haut, il appartient à l'organe paritaire d'une institution de prévoyance de vérifier, en collaboration avec l'expert en matière de prévoyance professionnelle, si le financement permet de réaliser le plan de prestations et de prendre au besoin les mesures nécessaires.

6. Les prestations LPP, combinées avec les rentes AVS, doivent couvrir 60 % du gain assuré. Pour la LPP seule, cet objectif se chiffre à 36 % du gain assuré. Si l'on part de l'hypothèse que l'évolution des intérêts s'harmonisera à long terme avec celle des salaires et des prix, l'objectif initial de la LPP ne devrait pas être compromis. De 1985 (entrée en vigueur de la LPP) à 2000, le rendement des placements a dépassé le taux d'évolution des salaires, si bien que nous suivions une voie qui allait au-delà de l'objectif initial. Il faut cependant avoir présent à l'esprit que, par rapport à la conception de départ, d'autres paramètres importants pour le système se sont modifiés eux aussi et que certaines adaptations s'imposent. En conséquence, il sera nécessaire à l'avenir de redéfinir tous les dix ans le taux de conversion (c'est-à-dire la formule permettant de convertir le capital vieillesse en rente annuelle) en fonction de l'allongement de l'espérance de vie et de l'évolution à long terme des taux d'intérêt. Pour garantir l'objectif des prestations, il faudra en outre revoir à moyen terme l'âge légal de la re-

traite non seulement dans l'AVS, mais aussi dans la prévoyance professionnelle.»

**Question Stump, 16. 6. 2003:
Diminution de la rente AVS pour
les personnes sans enfants?**

A l'heure des questions du 16 juin, la conseillère nationale Doris Stump (PS, AG) demandait au Conseil fédéral ce qui suit:

«Lors de la discussion sur les mesures à prendre pour assainir l'AVS à long terme, d'aucuns ont proposé que la rente AVS des personnes sans enfant soit réduite. Or, les personnes non mariées paient déjà plus d'impôts que les personnes mariées et les femmes qui ont exercé toute leur vie des emplois sous-remunérés et qui, en plus, se sont occupées de leurs parents, voire ont dû cesser de travailler pendant un certain temps à cause d'eux, ne toucheront pas la rente maximale, faute d'avoir cotisé sans interruption. Ceci étant, je demande au Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

- Quelle est la proportion de femmes non mariées qui ne perçoivent pas la rente maximale? Combien d'entre elles ont-elles des enfants? Combien d'entre elles ne cotisent-elles pas au deuxième pilier?
- Quelle est la proportion de femmes mariées qui ne perçoivent pas la rente maximale? Combien d'entre elles ont-elles élevé des enfants?
- Quelle est la proportion d'hommes non mariés qui ne perçoivent pas la rente maximale? Combien d'entre eux ne cotisent-ils pas au deuxième pilier?
- Quelle est la proportion d'hommes mariés qui ne perçoivent pas la rente maximale? Combien d'entre eux ont-ils des enfants?»

Dans sa réponse le président de la Confédération Pascal Couchepin énonçait ce qui suit:

«82 % des femmes non mariées (retraitées célibataires, veuves ou divorcées) ne reçoivent pas une rente

maximale. 60 % d'entre elles ont des enfants. 75 % des hommes non mariés (retraités célibataires, veufs ou divorcés) ne reçoivent pas une rente maximale. 50 % d'entre eux ont des enfants. Parmi les couples où les deux partenaires sont à l'âge de la retraite, 70 % reçoivent deux rentes simples dont la somme est réduite à 1,5 fois la rente maximale. 30 % reçoivent donc deux rentes simples dont la somme est inférieure au montant maximal – 88 % d'entre eux ont des enfants. Les données disponibles ne permettent pas de déterminer la part des personnes assurées à la LPP. Voici les chiffres dans toute leur sécheresse.»

Sur ce, la conseillère nationale Doris Stump posa une dernière question: «Estimez-vous judicieux d'envisager un raccourcissement de la rente des hommes et des femmes qui n'ont pas eu d'enfants, alors que tant de personnes déjà n'obtiennent pas la rente maximale?»

Le président de la Confédération répliqua ce qui suit: «Dans le domaine de l'AVS, on a choisi la voie inverse ces dernières années, et je trouve cela positif, c'est-à-dire que l'on a donné, avec le bonus pour tâches éducatives, un avantage en particulier aux femmes qui avaient élevé des enfants. Je ne vois pas de raison de changer ce qui a été fait dans ce domaine dans le passé. Je suis pour que l'on continue à soutenir les femmes qui ont eu des enfants, et non pas que l'on se mette à punir celles qui n'en ont pas eu.»

Santé publique

**03.3076. Interpellation Dormond,
19. 3. 2003: Contrôle des caisses-
maladie par l'OFAS**

La conseillère nationale Marlyse Dormond (PS, VD) a déposé l'interpellation suivante:

«Le domaine de l'assurance-maladie est un domaine sensible qui suscite de nombreuses polémiques de-

puis plusieurs années. La charge financière des cotisations est de plus en plus pesante pour les budgets des assurés, notamment pour les familles, les bas revenus et la classe moyenne.

Le reproche le plus souvent adressé aux assureurs-maladie concerne leur manque de transparence. En effet, alors que les cotisations subissaient une nouvelle augmentation importante pour le 1^{er} janvier 2003, la plupart des assureurs refusent de répondre aux assurés qui demandent les chiffres expliquant cette augmentation. La seule réponse qu'ils obtiennent est que «ces chiffres ne sont pas publics».

Dans un domaine aussi sensible que celui de l'assurance-maladie, les contrôles effectués par la Confédération, conformément à l'art. 21 LAMal (surveillance), revêtent une importance considérable et peuvent redonner ou faire perdre confiance aux habitants du pays. La Confédération a deux moyens de contrôle:

1. Celui effectué lorsque les assureurs soumettent leurs comptes à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le 31 juillet de chaque année, pour déterminer les cotisations de l'année suivante. Cette démarche, faite sur la base de documents établis par l'OFAS, est bien connue du grand public, car elle donne lieu chaque année à une médiatisation assez forte.

2. Le contrôle effectué par des spécialistes de l'OFAS qui se rendent aux sièges des assureurs-maladie. Ces contrôles sont très importants et permettent d'améliorer sensiblement la transparence. Ces contrôles portent sur les finances de la caisse, sur la façon de traiter les admissions de l'assurance de base, ainsi que sur les prestations (répartition entre l'assurance de base et les assurances complémentaires, p. ex.). Les résultats de ces contrôles donnent très souvent lieu à des corrections dans la pratique de l'assureur-maladie, voire à des directives générales adressées à l'ensemble des as-

sureurs pour l'application correcte de la loi sur l'assurance-maladie lorsque l'interprétation est erronée ou qu'il existe des inégalités de traitement entre assurés.

La qualité de ces contrôles est reconnue dans le milieu des assureurs. Or, le problème se situe sur leur fréquence. En effet, il m'a été donné de constater lors de mon activité professionnelle que dans deux caisses de grandeur moyenne (250 000 à 400 000 assurés), ces contrôles ont été espacés de huit ans dans l'une et de plus de sept ans dans l'autre. Ce rythme est manifestement insuffisant pour garantir l'indispensable transparence attendue par les assurés.

Aussi, je prie le Conseil fédéral de bien vouloir répondre aux questions suivantes:

1. Est-il au conscient de l'importance, pour la crédibilité de l'assurance-maladie, des contrôles effectués par l'OFAS aux sièges administratifs des assureurs-maladie ?

2. Peut-il renseigner précisément, sur la fréquence de ces contrôles ?

3. N'estime-t-il pas que ces contrôles, dans les administrations de toutes les caisses-maladie, s'imposeraient tous les deux ans au moins ?

4. Que pense-t-il faire pour améliorer la situation ?» (41 cosignataires)

La réponse du Conseil fédéral du 21.5.2003

«Chaque année, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) contrôle les comptes de chacun des

assureurs ainsi que les statistiques. Tous ces comptes sont présentés selon un même plan comptable établi par l'OFAS et ils ont été examinés auparavant par des organes de révision indépendants. En se fondant sur le résultat de ses contrôles, l'OFAS demande à l'organe de révision de procéder à d'autres contrôles, par exemple à un examen plus fouillé des placements de capitaux. Cette surveillance est complétée par des contrôles matériels sur place (audit).

1. Le Conseil fédéral est conscient de l'importance des contrôles matériels effectués au siège des assurances. Durant la procédure d'audit, le contrôle porte surtout sur l'organisation, la gestion de l'entreprise, les prestations d'assurance et les prestations de services, ainsi que sur la situation financière.

2. Les assureurs-maladie ne sont pas soumis à un audit selon un rythme précis, mais les contrôles s'effectuent en principe tous les quatre à cinq ans. La décision de procéder à un audit, d'en définir l'étendue ou de fixer la fréquence des contrôles découle essentiellement des problèmes spécifiques propres à la caisse, qui ont été mis en évidence par la révision annuelle des comptes, par les rapports de révision ou, enfin, par les recours des assurés portant sur la surveillance. La structure et la taille des assureurs-maladie sont aussi des éléments déterminants. Mis à part les audits complets, l'OFAS procède aussi à des contrôles sur place annoncés à court terme et axés sur un point précis.

L'examen porte en général sur les instruments de contrôle et de gestion de la caisse, la conformité des primes, l'éventail des prestations remboursées (délimitation entre assurance de base et assurance complémentaire, respect du catalogue des prestations obligatoirement prises en charge), la qualité des prestations, ainsi que sur l'évolution future des comptes, des coûts d'exploitation et des placements. Les résultats des audits peuvent, le cas échéant, inciter l'OFAS à prévoir un second contrôle à court terme. Les plus grands des assureurs-maladie – ils couvrent environ 80 % des assurés – auront été contrôlés par audit d'ici la fin de 2003.

3./4. Les contrôles au siège des assureurs-maladie sont effectués depuis 1999. L'entrée en vigueur de la LAMal a donné des tâches supplémentaires à l'OFAS dans le domaine de la surveillance. Si, sous l'ancien droit, la surveillance se bornait aux frais d'administration, la surveillance financière s'applique maintenant aussi au bilan et au compte de résultats, à l'analyse des coûts d'exploitation et de leur évolution et à un examen par sondage des placements en papiers-valeurs (mouvements, évolution et rentabilité). Compte tenu du concept de surveillance présenté ci-avant, le Conseil fédéral juge qu'il n'est ni nécessaire, ni adéquat de soumettre l'ensemble des assureurs-maladie à un audit bisannuel systématique.»

Le 20 juin, l'intervenante s'est déclarée partiellement satisfaite de la réponse.

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 8 août 2003)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil		2 ^e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur / référendum
			Commission	Plénum	Commission	Plénum		
11 ^e révision AVS	2.2.00	FF 2000, 1771		CN 9.5.01		CE 27/28.11.02		
– Elimination des divergences			CSSS-CN 24.1, 20.2, 12.3, 2.5, 4.7.03	CN 4.3., 6.5.03 Automne 03	CSSS-CE 5.3.03 19/21.5.03	CE 10.3.03 4.6.03, automne 03	Automne 03 (planifié)	
1 ^{re} révision LPP	1.3.00	FF 2000, 2495		CN 16.4.02		CE 28.11.02		
– Elimination des divergences			CSSS-CN ...20.2., 28.3., 2.5, 3.7.03 Sous-commission ... 7.1, 6.2, 18.3.03	CN 6.5, 11.6.03 Automne 03	CSSS-CE 19/21.5, 17.6, 19.8.03	CE 4.6.03 Automne 03	Automne 03 (planifié)	
2 ^e révision partielle de la LAMal	18.9.00	FF 2001, 693		CE 4.10, 29.11.01		CN 13.12.02 rejetée		
– 2 ^e lecture			CSSS-CE 27.1,10/17/24.2, 18.8.03	CE 13/20.3.03 Automne 03	CSSS-CN 2/8.5, 19.5.03	CN 17/18.6.03 Automne 03	Automne 03 (planifié)	
Droits égaux pour les personnes handicapées (loi fédérale)	11.12.00	FF 2001, 1605		CE 2.10.01 23.9, 10.12.02		CN 18.6.02 25.11,11.12.02	13.12.02 (FF 2002, 7569, 7640)	25.6.03: entrée en vigueur de la Lhand 1.1.04
4 ^e révision de l'AI	28.2.01	FF 2001, 3045		CN 13.12.01 2.10, 2.12.02, 4.3, 12.3.03		CE 25/26.9, 27/28.11.02, 10.3.03	4.10.02 Transfert de capitaux APG-AI (FF 2002, 6032) 21.3.03 (FF 2003, 2429)	1.2.03: (RO 2003, 256) 10.7.03: expiration du délai référendaire (non utilisé)
Train de mesures fiscales 2001 (imposition des familles)	28.2.01	FF 2001, 2837		CN 26.9.01 2.12.02 8.5.03		CE 3.10.02 17.3, 3.6.03	20.6.03 (FF 2003, 4042)	Délai référendaire 9.10.03
2 ^e Convention avec le Liechtenstein	17.10.01	FF 2001, 5939	CSSS-CE 22.1.02	CE 21.3.02	CSSS-CN 10.4.02	CN 6.6.02		14.8.02 RO 2002, 4106)
Péréquation financière. Réforme	14.11.01	FF 2002, 2155	Com. spec. CE ...21.5, 28.5, 14.8, 5.9.02, 24.6, 20.8.03	CE 1/2.10.02	Com. spéc. CN 21.10, 21.11.02, 13, 14, 27/28.1, 27.2, 25.3.03	CN 13 + 19.6.03		
LF contre le travail au noir	16.1.02	FF 2002, 3438	CER-CN ...28.10, 18.11.02, 31.3/1.4.03 Sous-com. 8.5, 2 + 23.6, 8.9.03					
LF sur l'imposition du tabac	20.2.02	FF 2002, 2566		CN 24/25.9.02 11/18.3.03		CE 2.12.02 17/20.3.03	21.3.03 (FF 2003, 2539)	Entrée en vigueur le 1.8.03
Convention avec les Philippines	13.11.02	FF 2003, 65	CSSS-CE 17.2.03	CE 10.3.03	CSSS-CN 7.7.03			
LF sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe	29.11.02	FF 2003, 1276	CAJ-CN 23.6, 25.8.03					
Révision de la LAPG	26.2.03	FF 2003, 2595	CPS-CE 27.3.03 CSSS-CE 7.4, 19.5.03	CE 12.6.03 Rejet pour raison de forme	CSSS-CN 3.7.03 CPS-CN 19.8.03			
AMal: subsides fédéraux pour les années 2004–2007	28.5.03	FF 2003, 3893	CSSS-CN 7.7.03		CSSS-CE 18.8.03			

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

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscription
11–12. 9. 03	4 ^e congrès national «Aide et soins à domicile» (cf. CHSS 3/2003 p. 173)	Bienne	Association suisse des services d'aide et de soins à domicile, Denis Hänzi Tél. 031 381 22 81 haenzi@spitex.ch
16. 9. 03	Conférence-atelier «Evaluer le handicap et les effets de l'intervention sociale»	Yverdon-les-Bains, La Marive	Pro Infirmis Vaud 1400 Yverdon-les-Bains Tél. 024 424 10 50 Fax 024 424 10 59 philippe.weber@proinfirmis.ch
18. 9. 03	Journée nationale «Travail et santé: vers des stratégies partagées et concertées»	Aarau	Politique nationale de la santé 3003 Berne Tél. 031 323 36 09 Fax 031 324 46 48 info@santenationale.ch
19. 9. 03	7 ^e colloque de droit européen de la sécurité sociale	Genève	Université de Genève Département TRASE Tél. 022 705 84 38 Fax 022 320 46 20 renee.pisteur@droit.unige.ch
19–28. 9. 03	«Nuit sauvage», la faune à portée de main des personnes aveugles	Delémont	Handicapés, matériel pour EurekaSystem 2800 Delémont JU Tél./fax 032 423 21 23 www.eurekaSystem.com
25. 9., 23. 10 et 20. 11. 03	Pour les femmes avec un handicap, atelier «Etre femme et s'engager!»	Lausanne	Procap, C. Corbaz 2500 Bienne 3 Tél. 032 322 84 86 Fax 032 323 82 94 c.corbaz@procap.ch
10. 10. 03	Journée d'étude «Aider les working poor: la situation en Suisse et les expériences internationales» (cf. CHSS 3/2003 p. 173)	Fribourg, Université	Dép. Travail social et politiques sociales Université de Fribourg Tél. 026 300 77 80 Fax 026 300 97 15 tsps@unifr.ch
16–17. 10. 03	Congrès eHealthCare.ch 03 (cf. note)	Université Zurich-Irchel	Kongress-Sekretariat - eHealthCare 6210 Sursee Tél. 041 925 76 89 Fax 041 925 76 80 info@ehealthcare.ch www.ehealthcare.ch
29. 10. 03	Séminaire AVEAS d'automne «Caisse unique: soins intensifs ou soins palliatifs?» (cf. note)	Lausanne, Hôtel Alpha Palmier	AVEAS 1816 Chailly-Montreux Tél. 021 964 72 64 Fax 021 964 72 65 aveas@socialinfo.ch
30–31. 10. 03	18 ^e congrès de la Société suisse de gérontologie: «Mobile malgré tout»	Saint-Gall, halles de la Olma	INAG secrétariat INAG inag@iukb.ch
7. 11. 03	Journée d'étude ASPS «La recherche en politique sociale – résultats et perspectives»	Sion	Institut IUKB – INAG 1950 Sion 4 Tél. 027 205 73 00 Fax 027 205 73 01 www.socialinfo.ch
10–11. 11. 03	Colloque «Aide aux aidants familiaux: travail invisible et enjeux de santé»	Montreux	Pro Senectute Suisse 1800 Vevey Tél. 021 925 70 10 Secretariat-romand@sr-pro-senectute.ch
27. 11. 03	Quelques aspects de la protection juridique Procap (cf. CHSS 3/2003 p. 173)	Yverdon-les-Bains	Procap, C. Corbaz 2500 Bienne 3 Tél. 032 322 84 86 Fax 032 323 82 94 c.corbaz@procap.ch

Le patient à l'âge de l'information

Le congrès eHealthCare.ch 03 comprend en même temps un congrès et un salon professionnel. Cette année, il y sera discuté des effets des nouvelles technologies de l'information et de la communication (TIC) sur la médecine, le secteur hospitalier, l'industrie, les assurances-maladies ainsi que sur les patients.

Une conférence comprenant plus de 80 orateurs nationaux et internationaux est mise sur pied en collaboration avec les associations et organisations de pointe.

Caisse unique: soins intensifs ou soins palliatifs?

La caisse unique va-t-elle véritablement résoudre tous les problèmes des limites de la LAMal? Les quatre partenaires de l'assurance-maladie que sont l'Etat, les fournisseurs de soins, les assurés et les assureurs-maladie vont-ils enfin s'entendre? Les primes vont-elles une fois pour toutes se stabiliser?

L'AVEAS organise son traditionnel séminaire d'automne autour du sujet brûlant qu'est la LAMal.

Examens professionnels supérieurs 2004

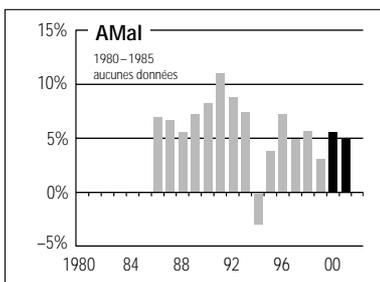
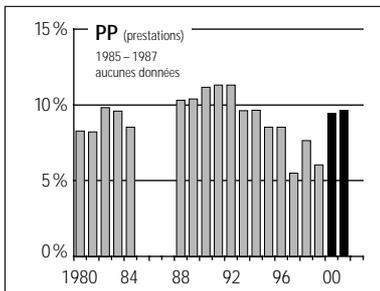
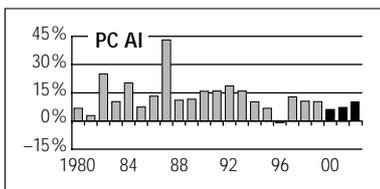
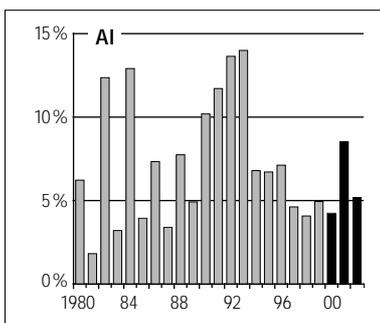
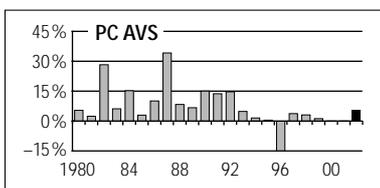
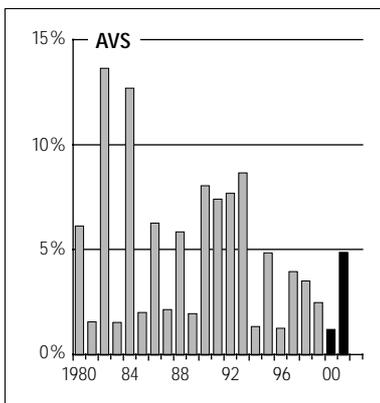
La Fédération des employés en assurances sociales (FEAS) organise une nouvelle session d'examens pour l'obtention du diplôme fédéral en assurances sociales, qui se dérouleront à Berne du 19 au 23 avril 2004.

Délai d'inscription: le bulletin d'inscription doit parvenir à la Commission romande des examens FEAS avant le 31 octobre 2003 (la date du timbre postal faisant foi).

Taxe d'examen: 3500 francs payables avant le 31 octobre 2003.

Le bulletin d'inscription peut être obtenu auprès de M. Vincent Horger, Colombière 121, 2900 Porrentruy (vincent.horger@mobi.ch) ou auprès des associations cantonales d'employés en assurances sociales membres de la FEAS.

Modification des dépenses en % depuis 1980



AVS		1980	1990	2000	2001	2002	Modification en % TM ¹
Recettes	mio fr.	10 896	20 355	28 792	29 620	28 903	-2,4%
	dont contrib. ass./empl.	8 629	16 029	20 482	21 601	21 958	1,7%
	dont contrib. pouv. publics ²	1 931	3 666	7 417	7 750	7 717	-0,4%
Dépenses		10 726	18 328	27 722	29 081	29 095	0,0%
	dont prestations sociales	10 677	18 269	27 627	28 980	29 001	0,1%
	Solde	170	2 027	1 070	538	-191	-135,5%
	Etat compte de capital	9 691	18 157	22 720	23 259	23 067	-0,8%
	Bénéf. rentes simples	Personnes 577 095	678 526	993 644	1 547 515 ³	1 547 930	0,0%
	Bénéf. rentes couples	Couples 226 454	273 431	261 155	-	-	-
	Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes 69 336	74 651	79 715	81 592	87 806	7,6%
	Cotisants AVS, AI, APG	3 254 000	3 773 000	3 906 000

PC à l'AVS		1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	343	1 124	1 441	1 442	1 525	5,7%
	dont contrib. Confédération	177	260	318	317	343	8,0%
	dont contrib. cantons	165	864	1 123	1 125	1 182	5,1%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	96 106	120 684	140 842	140 043	143 398	2,4%

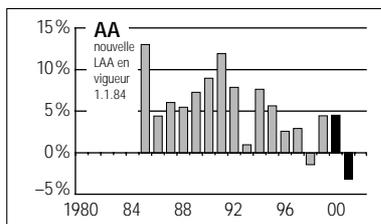
AI		1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Recettes	mio fr.	2 111	4 412	7 897	8 458	8 775	3,7%
	dont contrib. salariés/empl.	1 035	2 307	3 437	3 624	3 682	1,6%
	dont contrib. pouv. publics	1 076	2 067	4 359	4 733	4 982	5,3%
Dépenses		2 152	4 133	8 718	9 465	9 964	5,3%
	dont rentes	1 374	2 376	5 126	5 601	5 991	7,0%
	Solde	- 40	278	- 820	-1 008	-1 189	18,1%
	Etat compte de capital	- 356	6	-2 306	-3 313	-4 503	35,9%
	Bénéf. rentes simples	Personnes 105 812	141 989	221 899	241 952	258 536	6,9%
	Bénéf. rentes couples	Couples 8 755	11 170	6 815	-	-	-

PC à l'AI		1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	72	309	847	909	1 003	10,4%
	dont contrib. Confédération	38	69	182	195	220	12,7%
	dont contrib. cantons	34	241	665	714	783	9,8%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	18 891	30 695	61 817	67 800	73 555	8,5%

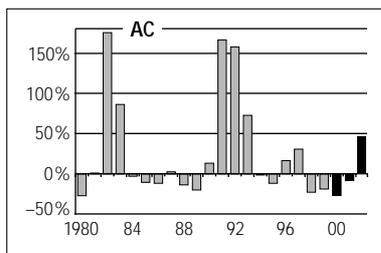
PP / 2^e pilier		1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Recettes	mio fr.	13 231	33 740	50 511	53 600	...	6,1%
	dont contrib. sal.	3 528	7 704	10 294	11 300	...	9,8%
	dont contrib. empl.	6 146	13 156	15 548	17 400	...	11,9%
	dont produit du capital	3 557	10 977	16 552	14 700	...	-11,2%
Dépenses		...	15 727	33 069	36 000	...	8,9%
	dont prestations sociales	3 458	8 737	20 236	22 200	...	9,7%
	Capital	81 964	207 200	475 000	455 000	...	-4,2%
	Bénéficiaires de rentes	Bénéf. 326 000	508 000	748 124	785 000	...	4,9%

AMal Assurance obligatoire		1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Recettes	mio fr.	...	8 630	13 898	14 138	...	1,7%
	dont primes	...	6 954	13 442	13 997	...	4,1%
	dont réduction de primes	...	332	2 533	2 672	...	5,5%
Dépenses		...	8 370	14 204	14 928	...	5,1%
	dont prestations	...	8 204	15 478	16 386	...	5,9%
	dont participation aux frais	...	-801	-2 288	-2 400	...	4,9%
	Solde comptable	...	260	-306	-790	...	158,1%
	Réserves	...	-	2 832	2 102	...	-25,8%
	Effectif des assurés au 31.12	6 206 832	6 874 241	7 268 111	7 321 287	...	0,7%

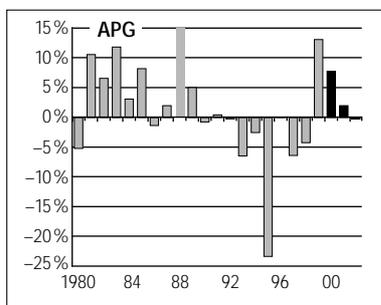
Modification des dépenses en % depuis 1980



AA tous les assureurs	1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹
Recettes	...	4 210	6 645	6 218	...	-6,4%
dont contrib. des assurés	...	3 341	4 671	4 880	...	4,5%
Dépenses	...	4 135	6 523	6 251	...	-4,2%
dont prestations directes sans rench.	...	2 743	3 886	4 058	...	4,4%
Solde comptable	...	75	122	-33	...	-127,0%
Capital de couverture	...	11 172	22 287	23 326	...	4,7%



AC Source: seco	1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹	
Recettes	...	474	786	6 852	6 969	1,7%	
dont contrib. sal./empl.	...	429	648	6 184	6 746	3,0%	
dont subventions	...	-	-	225	169	-16,4%	
Dépenses	...	153	502	3 415	4 966	45,4%	
Solde comptable	...	320	284	2 935	3 437	-41,7%	
Fonds de compensation	...	1 592	2 924	-3 157	279	717,1%	
Bénéficiaires ⁴	Total	...	58 503	207 074	194 559	248 527	27,7%

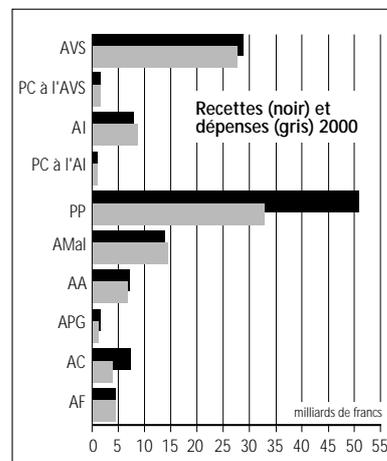


APG	1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹	
Recettes	...	648	1 060	872	813	662	-18,6%
dont cotisations	...	619	958	734	774	787	1,6%
Dépenses	...	482	885	680	694	692	-0,3%
Solde comptable	...	166	175	192	120	-30	-125,1%
Fonds de compensation	...	904	2 657	3 455	3 575	3 545	-0,8%

AF	1980	1990	2000	2001	2002	TM ¹	
Recettes estimées	...	3 115	4 331	4 433	...	2,4%	
dont agric. (Confédération)	...	69	112	139	135	...	-2,7%

Compte global des assurances sociales en 2001

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2000/2001	Dépenses mio fr.	TM 2000/2001	Solde ⁵ mio fr.	Réserve mio fr.
AVS	29 620	2,9%	29 081	4,9%	538	23 259
PC à l'AVS	1 442	0,1%	1 442	0,1%	-	-
AI	8 458	7,1%	9 465	8,6%	-1 008	-3 313
PC à l'AI	909	7,3%	909	7,3%	-	-
PP⁵ (estimation)	53 600	6,1%	36 000	8,9%	-20 000	455 000
AMal	14 138	1,7%	14 928	5,1%	-790	2 103
AA	6 218	-6,4%	6 251	-4,2%	-33	23 326
APG	813	-6,7%	694	2,0%	120	3 575
AC	6 852	3,1%	3 415	-8,0%	3 437	279
AF (estimation)	4 433	2,4%	4 462	2,4%	-29	...
Total consolidé⁵	126 198	3,8%	106 363	5,4%	-17 765	504 228



Indicateurs d'ordre économique

comp. CHSS 6/2000, p.313-315

	1970	1980	1990	1999	2000	2001
Taux de la charge sociale ⁶	13,5%	19,6%	21,4%	26,4%	26,0%	26,3%
Taux des prestations sociales ⁷	8,5%	13,2%	14,1%	20,6%	20,1%	20,8%

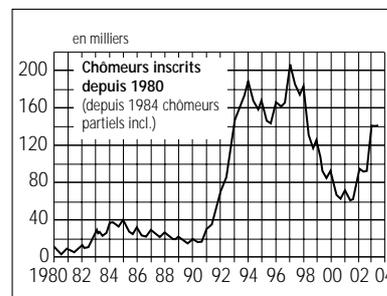
Chômeurs(euses)

	ø 2000	ø 2001	ø 2002	mai 03	juin 03	juillet 03
Chômeurs complets ou partiels	71 987	67 197	100 504	140 609	140 485	141 699

Démographie

Scénario A-2000, depuis 2010 tendance de l'OFAS

	2000	2002 ⁹	2010	2020	2030	2040
Rapport dépendance <20 ans ⁸	38,5%	37,4%	34,3%	32,4%	36,1%	37,5%
Rapport dépendance des personnes âgées ⁸	28,1%	27,2%	29,5%	34,5%	42,5%	45,3%



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 Inclus TVA (depuis 1999) et impôt sur les bénéfices des maisons de jeu (depuis 2000).
 3 10^e révision AVS: transfert des rentes pour couples.
 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 5 Solde PP corrigé des différences statistiques.
 6 Rapport en % des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
 7 Rapport en % des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.

8 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 63, 64).
 9 Modification de structure due à l'élévation de l'âge de la retraite des femmes à 63 ans.

Source : Statistique des assurances sociales suisses 2002 de l'OFAS ; seco, OFS. Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Prévoyance VSI

Edités par le Centre d'information AVS/AI:

- **Les livrets de textes législatifs du 1^{er} pilier: AVS, AI, PC (avec la LPGA et l'OPGA).** Edition 2003. A commander auprès du Centre d'information AVS/AI, 1020 Renens, tél. 021 635 00 37, fax 021 349 53 53, centreinfo@zas.admin.ch. Prix à l'unité: AVS Fr. 25.-; AI Fr. 20.-; PC Fr. 15.- (frais de port inclus).

Le Centre d'information AVS/AI a repris l'édition des livrets de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité. C'est un outil de travail de référence apprécié et utilisé par le personnel des caisses de compensation AVS, des offices AI et des institutions sociales, les services du personnel d'entreprises, ainsi que dans le cadre de la formation continue.

Contenu général: textes législatifs avec table des matières et abréviations; liste de l'évolution historique de la loi; extraits de la Constitution fédérale, de la loi sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) et de son ordonnance, de la loi du régime en question et de ses ordonnances.

Un suivi des mises à jour est prévu sur le site Internet AVS/AI, à l'adresse www.avs-ai.info.

- **Le Manuel AVS/AI/APG/PC 2003.** Le manuel, entièrement révisé, donne un aperçu unique des régimes AVS, AI, APG et PC. Ouvrage de référence, il est utilisé pour la formation du personnel des caisses de compensation AVS, des offices AI, des institutions sociales et des services du personnel d'entreprises. Classeur à feuilles volantes, il peut en tout temps être actualisé et complété au gré de l'évolution des régimes des assurances sociales.

Prix à l'unité: Fr. 60.- (frais de port inclus).

Handicap

Vincenzo Todisco et Rudolf Mirer. «**Angelo et la mouette**»: **Un beau livre de conte pour l'année européenne des personnes handicapées 2003.** Editeur et infos: Procap Grischun, tél. 081 253 07 07, fax 081 253 07 06, info@procapgrischun.ch, site www.angelounddiemoewe.ch. 2003, 54 pp., Fr. 58.-.

Comme contribution à l'année européenne des handicapés 2003, Procap Grischun a édité un livre de conte, «Angelo et la mouette». Grâce à cet ouvrage, il est possible de sensibiliser les enfants et les jeunes à l'intégration des personnes qui doivent vivre avec un handicap. Avec le préambule du conseiller fédéral Joseph Deiss. La première coédition est parue dans les quatre langues nationales grâce à la collaboration de Südostschweiz Mediengruppe, de la galerie Mirer et des éditions Casagrande et de l'Age d'Homme.

Santé publique

François Höpflinger et Valérie Hugentobler. **Les besoins en soins des personnes âgées en Suisse – prévisions et scénarios pour le 21^e siècle.** Cahiers de l'Observatoire suisse de la santé, éd. Hans Huber, Berne, 2003. Fr. 39.80, ISBN 3-456-84050-0.

International

Etat et nouvelles responsabilités sociales dans un monde global. 6^e volume de la série «Tendances de la cohésion sociale. 2003, Editions du Conseil de l'Europe. 67075 Strasbourg Cedex, fax +33 (0)3 88 41 27 80, publishing@coe.int

Commander: book.coe.int/FR/CAT/LIV/HTM/I2071.htm. 96 pp., € 15.-, ISBN 92-871-5168-7.

Résultats du forum «Nouvelles responsabilités sociales dans un

monde global: Etat, marché et société civile», tenu à Strasbourg en octobre 2002. Le forum a permis de clarifier l'impact de la mondialisation sur la redéfinition du concept et des formes d'exercice de la responsabilité sociale, aux niveaux de l'Etat, des marchés ou de la société civile.

Avec au sommaire:

I – La globalisation affaiblit-elle l'action des gouvernements en matière de cohésion sociale?

II – Droits de l'homme et libéralisation des marchés: la responsabilité sociale des organisations internationales dans l'amélioration des synergies entre marchés concurrentiels et droits sociaux.

III – Les gouvernements ont-ils encore le pouvoir d'imposer des normes de responsabilité sociale aux entreprises?

IV – Importance du modèle social européen dans le débat sur la mondialisation

Internet

- **www.swiss-serials.ch** Le nouveau portail suisse des périodiques (PSP) est un service offert par la Bibliothèque nationale suisse (BN) en collaboration avec les grands réseaux de bibliothèques suisses. Il permet la recherche et la commande directe d'articles de périodiques dans toutes les bibliothèques suisses (nouvelle forme de RP).

- **www.medvantis.ch** et **www.medgate.ch** Deux centrales médicales d'appel créées il y a trois ans. Elles permettent le triage des cas d'urgence, elles répondent si le médecin de famille n'est pas atteignable, elles peuvent conseiller les Suisses qui sont malades à l'étranger. Selon la FMH et santésuisse, elles ont leur place dans le secteur de la santé.

- **www.declarationaccident.ch** La voie la plus rapide pour les déclarations d'accident. Un quart des déclarations d'accident parvient à la Suva via Internet. De plus en plus de clients tirent profit des moyens de communication modernes et envoient leurs déclarations par voie électronique.