

Dossier

Aide au recouvrement et
avance sur contributions d'entretien

Famille, générations et société

Programmes européens : jeunesse en action

Prévoyance

PC : 60% des dépenses allouées aux pensionnaires
de home

Sécurité sociale

CHSS 4/2011



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Sommaire Sécurité sociale CHSS 4/2011

Editorial	165
Chronique juin/juillet	166
Mosaïque	167

Dossier

Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien

L'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien préviennent le risque de pauvreté	168
Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement (A. Liechti, OFAS)	169
Avance sur contributions d'entretien et aide au recouvrement : définition et bénéficiaires (R. Nigg, SVA)	174
Un moyen de lutte contre la pauvreté (A. Hausherr, FSFM)	177
Des contributions d'entretien égales pour Zoé, Luca et Moritz (C. Knupfer, CSIAS)	179
Assurer le droit à une sécurité d'existence (O. Gamma, avocate)	182
Harmonisation de l'aide au recouvrement à la lumière des pratiques cantonales (D. Känel, Service de l'action sociale SASoc, Fribourg)	184

Famille, générations et société

« Jeunesse en action » : les jeunes de Suisse se rapprochent de l'Europe (T. Hofmann, OFAS)	188
---	-----

Assurance-invalidité

Collaborateurs « difficiles » (N. Baer, T. Fasel, Unité de réadaptation des Services psychiatriques cantonaux de Bâle-Campagne, Liestal)	194
Quantification des interactions entre les systèmes de sécurité sociale (M. Kolly, OFAS)	199

Prévoyance

Prestations complémentaires : 60% des dépenses allouées aux pensionnaires de home (U. Portmann, OFAS)	208
L'abaissement du seuil d'accès au 2 ^e pilier (V. Ruffieux, OFAS)	212
Abaissement du seuil d'accès au 2 ^e pilier : l'apport de la 1 ^{re} révision de la LPP (K. Bertschy, A. Müller, Ecoplan)	214
Abaissement du seuil d'accès au 2 ^e pilier : conséquences pour les employeurs et les salariés (J. Trageser, St. Hammer, INFRAS)	219

International

L'Organisation internationale du travail et le socle de protection sociale (C. Mascetta, OFAS)	224
--	-----

Parlement

Interventions parlementaires	227
Législation : les projets du Conseil fédéral	232

Informations pratiques

Calendrier (Réunions, congrès, cours)	233
Statistiques des assurances sociales	234
Livres	236

Notre adresse Internet :

www.ofas.admin.ch



Une contribution essentielle à la garantie du revenu des familles



Ludwig Gärtner

Vice-directeur, chef du domaine Familles, générations et société, Office fédéral des assurances sociales

L'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien sont deux instruments dont les effets sont à la fois surestimés et sous-estimés : si l'avance sur contributions d'entretien ne peut satisfaire tous les espoirs placés en elle, l'aide au recouvrement, elle, ne suscite guère d'intérêt, alors même qu'elle peut apporter une contribution essentielle à la garantie du revenu des familles.

L'avance sur contributions d'entretien constitue un outil important pour garantir les droits des enfants et des (ex-)conjointes en matière de prestations d'entretien. Toutefois, si, lors d'une séparation ou d'un divorce, le revenu disponible n'est pas suffisant pour permettre l'entretien de deux foyers, cette avance ne peut pas remplacer le revenu manquant, fût-ce dans la meilleure configuration envisageable. Mais même en tenant compte de cette limite, elle peut être considérablement améliorée. Les réglementations cantonales actuelles sur l'avance sur contributions d'entretien sont très hétérogènes et parfois difficiles à comprendre. Leur agencement ne permet pas toujours de garantir efficacement le droit de la famille à l'entretien.

L'aide au recouvrement, elle, ne consiste pas en des versements de fonds publics : les services de recouvrement

compétents apportent « seulement » une aide à l'exécution de l'obligation d'entretien envers les enfants et le conjoint après la séparation ou le divorce. Il ne faut pourtant pas sous-estimer l'importance de l'aide au recouvrement en matière de politique sociale. La contribution d'entretien pour enfant est généralement la seule prestation financière à laquelle l'enfant a droit. Si le parent, ayant une obligation d'entretien, tarde à s'en acquitter, le représentant légal de l'enfant doit imposer le respect du droit de celui-ci à l'entretien. C'est là une tâche complexe, qui prend souvent du temps et nécessite des connaissances juridiques approfondies. Du point de vue de la société, l'aide au recouvrement garantit qu'après une séparation ou un divorce, les parents continuent d'assumer en commun leurs responsabilités vis-à-vis de l'enfant : l'Etat de droit insiste à juste titre pour que le parent qui a une obligation d'entretien contribue, pour la part qui lui incombe, à l'entretien de l'enfant. Les dispositions sur l'aide au recouvrement sont toutefois formulées de manière très générale dans le Code civil et leur exécution varie beaucoup d'un canton à l'autre. Par voie de conséquence, de nombreux cantons ne garantissent pas suffisamment le droit à une contribution d'entretien, par exemple du fait du manque d'un personnel suffisamment qualifié pour imposer l'exécution des droits.

Le Conseil fédéral estime qu'il faut intervenir sur les deux plans : supprimer les lacunes de l'avance sur contributions d'entretien et harmoniser les réglementations. Il s'en remet aux futurs travaux et décisions du Parlement sur l'initiative parlementaire 07419 « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » pour déterminer dans quelle mesure il incombe à la Confédération ou aux cantons d'intervenir. Afin de combler les lacunes constatées dans l'aide au recouvrement, le Conseil fédéral prévoit d'apporter des améliorations et des précisions dans le Code civil et d'inscrire de nouvelles dispositions dans la prévoyance professionnelle.

Le Conseil fédéral institue une Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle et nomme son président

Première étape importante de la réforme structurelle visant à améliorer la transparence et la gouvernance dans le domaine de la prévoyance professionnelle, le Conseil fédéral a institué le 10 juin 2011 la Commission de haute surveillance de la prévoyance professionnelle et nommé Pierre Triponez au poste de président dès le 1^{er} août 2011. La commission deviendra opérationnelle le 1^{er} janvier 2012, mais le nouveau président, dont le taux d'activité est de 60%, participera dès maintenant aux travaux préparatoires à sa mise en place. Les membres de la commission seront nommés en automne 2011.

Mise en vigueur de la réforme structurelle et des dispositions relatives au financement des institutions de prévoyance de droit public

Le Conseil fédéral a adopté les dispositions d'ordonnance nécessaires à la mise en œuvre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle le 10 juin 2011. La transparence, la gouvernance et l'indépendance, ainsi que le renforcement et la réorganisation du système de surveillance avec la mise en place d'une commission indépendante de haute surveillance constituent les éléments clés de la réforme. Parallèlement, le Conseil fédéral a adopté des dispositions relatives au financement des institutions de prévoyance de corpo-

ractions de droit public, qui visent à garantir leur sécurité financière.

La statistique de poche des « Assurances sociales en Suisse » 2011 est parue

La statistique fournit les dernières informations sur les différentes assurances sociales et de leur compte global. Exemplaires imprimés disponibles gratuitement à partir du 11 juillet 2011 à l'adresse suivante: Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne, www.bundespublikationen.admin.ch (numéro de commande: 318.001.11 f). D'autres publications statistiques de l'OFAS existent et peuvent être consultées sur Internet: www.bsv.admin.ch/statistiques

OFAS – appel d'offres du projet de recherche « Départ à la retraite dans le contexte de l'évolution démographique »

Les conséquences de l'évolution démographique commenceront à se faire sentir ces prochaines années. Pour garantir le financement à long terme des rentes de vieillesse et pallier le manque de travailleurs qui se profile, il est nécessaire de créer des conditions appropriées pour soutenir les travailleurs aussi longtemps que possible et aussi longtemps que nécessaire. L'étude s'intéressera aux liens qui existent entre l'âge effectif auquel les travailleurs prennent leur retraite et les facteurs qui influencent la sortie de la vie professionnelle. A cet effet, elle sollicitera les employeurs et les

salariés, les syndicats et les organisations patronales, ainsi que d'autres associations faitières des partenaires sociaux si nécessaire. Les mandataires émettront des recommandations sur la structure du système des rentes (en particulier l'AVS), sur les modalités de sortie de la vie active / du passage à la retraite ainsi que sur les possibilités de prolonger la vie professionnelle à partir de 2020.

Lutte contre la fraude dans l'AI en 2010

En 2010, 2250 cas suspects ont fait l'objet d'une enquête, et l'enquête a été bouclée pour 2010 d'entre eux. Les soupçons ont été confirmés dans 300 cas, conduisant l'assurance à réduire ou à supprimer la prestation de rente en cours ou à renoncer à octroyer une rente. L'équivalent de 220 rentes entières a ainsi été économisé, ce qui correspond, par extrapolation, à des économies totales de l'ordre de 80 millions de francs, pour des coûts de 7,15 millions de francs.

Abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier: une étude sur les effets tire un bilan positif

Lors de la 1^{re} révision de la loi sur la prévoyance professionnelle (LPP) en 2005, le seuil d'accès au 2^e pilier avait été abaissé afin d'améliorer la prévoyance des personnes à bas revenu, notamment les travailleurs à temps partiel. Les effets de cette mesure sur les salariés et les employeurs ont fait l'objet d'une étude mandatée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Soutenir et décharger les proches de manière ciblée

Les proches soignants seront au cœur de la Journée nationale Aide et soins à domicile 2011 du 3 septembre. Son slogan « *Vous soignez. Avec notre soutien. L'Aide et soins à domicile.* », entend attirer l'attention par sa formulation volontairement excessive. Bien sûr, l'Aide et soins à domicile soigne – mais certainement pas à elle toute seule. Souvent, les proches soignants investissent beaucoup plus de temps dans les soins et la prise en charge d'un parent âgé ou malade à domicile que les collaborateurs et collaboratrices de l'Aide et soins à domicile. Pour cette raison, leur accompagnement et leur soutien ciblé par les professionnels de l'Aide et des soins à domicile sont très importants. En fait, les collaborateurs et collaboratrices de l'Aide et soins à domicile et les proches soignants forment une équipe et leur bonne collaboration leur permet d'atteindre le but qu'ils ont en commun : la prise en charge optimale de la personne nécessitant des soins.

Le 3 septembre prochain, partout en Suisse, des organisations d'aide et de soins à domicile présenteront à la population comment elles

soutiennent et déchargent les proches soignants. Leur potentiel est énorme : chaque année, quelque 29 000 professionnels de l'aide et des soins à domicile accompagnent plus de 200 000 personnes nécessitant des soins – et, avec eux, plusieurs centaines de milliers de proches soignants.

Les organisations locales et cantonales d'aide et de soins à domicile sont à votre disposition pour vous informer des activités qu'elles ont prévues pour la Journée nationale Aide et soins à domicile du 3 septembre 2011. Vous trouverez leurs adresses sur www.aide-soins-domicile.ch → Dans votre région.

Pour des informations sur l'étude relative à la situation des proches soignants en Suisse, voir sur : www.aide-soins-domicile.ch/etudes

Révision de la loi sur les professions médicales : le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation

Le Conseil fédéral ouvre la procédure de consultation concernant la

révision de la loi sur les professions médicales. L'objectif consiste notamment à mieux ancrer la médecine de premier recours et à introduire la médecine complémentaire dans les formations universitaire et postgrade des médecins. La loi devrait également reprendre la jurisprudence actuelle sur la reconnaissance mutuelle des diplômes entre la Suisse et l'UE. La consultation durera jusqu'au 28 octobre 2011.

Naissances, mariages et divorces en hausse

Un nombre croissant de naissances, de mariages et de divorces caractérise l'année 2010. Le nombre de décès est toujours relativement stable. Seuls les partenariats enregistrés sont en baisse. Ce sont là les principaux résultats de la statistique du mouvement naturel de la population de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour l'année 2010.

L'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien préviennent le risque de pauvreté



Photo : Christoph Wider

Des parents séparés, un père ou une mère qui ne verse pas sa contribution d'entretien, et les enfants sont exposés à un risque important de pauvreté. Etudes et statistiques l'attestent : les familles monoparentales sont particulièrement menacées. Dans son rapport « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement », le Conseil fédéral parvient à la conclusion que le but poursuivi par le législateur – garantir le droit à l'entretien – n'est que partiellement atteint dans les cantons. Une harmonisation est de toute évidence nécessaire. Parties intégrantes de la politique sociale ayant pour mandat de garantir les prestations d'entretien, l'avance sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement doivent être organisées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire.

Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement

Le Conseil fédéral a adopté début mai 2011 le rapport « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement »¹. Le rapport présente l'évolution, l'organisation et les objectifs de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien en Suisse. Il analyse les problèmes rencontrés et propose des solutions. Afin de combler les lacunes constatées dans l'aide au recouvrement, le Conseil fédéral prévoit d'apporter des améliorations et des précisions dans le Code civil et d'inscrire de nouvelles dispositions dans la prévoyance professionnelle. Quant à l'avance sur contributions d'entretien, il estime nécessaire d'en améliorer et d'en harmoniser le dispositif. L'avenir dira quelle suite sera donnée à ce rapport.



Anna Liechti
Office fédéral des assurances sociales

Objectifs et organisation

Le rapport répond au postulat « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation » (06.3003), déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), le 13 janvier 2006. Celui-ci est formulé comme suit : « Le

Conseil fédéral est chargé de présenter sous la forme d'un rapport des propositions visant à harmoniser la législation régissant les avances et le recouvrement des pensions alimentaires. »

L'aide en matière de prestations d'entretien a pour but de garantir les droits des enfants et des (ex-)conjointes à ces contributions quand la personne débitrice ne s'acquiesce pas de ses obligations. Elle comprend deux volets : les avances sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement. Un instrument supplémentaire intervient dans les cas impliquant d'autres pays : l'aide au recouvrement international des aliments, fondée sur la convention internationale correspondante.

Le mandat conféré par le législateur fédéral aux cantons en matière d'*avance sur contributions d'entretien* est inscrit aux art.131, al.2 (entretien après le divorce) et 293, al.2 (entretien des enfants) du Code civil suisse (CC; RS 210). Les compétences législatives et exécutives dans ce domaine appartiennent donc aux cantons. Tous ont créé des bases légales concernant l'avance des contributions d'entretien pour enfant. Les cantons romands et le canton de Zoug ont édicté des dispositions supplémentaires qui traitent l'avance sur contributions d'entretien destinées aux conjoints.

Ce domaine est organisé très différemment d'un canton à l'autre, bien qu'on y observe toujours le même principe : les créanciers peuvent faire appel à l'autorité tutélaire ou tout autre service désigné par le canton – appelé ici service de recouvrement – pour obtenir une avance. Si la demande est acceptée et la contribution d'entretien versée à la partie créancière, les créances passent à titre de cession légale à la collectivité publique, avec tous les droits qui leur sont rattachés. Les pouvoirs publics interviennent en avançant tout du montant dû. Le service de recouvrement se charge ensuite de recouvrer les montants avancés en agissant contre le débiteur, si nécessaire en engageant des poursuites à son encontre, ou en déposant une requête internationale en matière d'aliments, si le débiteur est à l'étranger.

Les services de recouvrement assurent également d'autres missions. Ils apportent leur aide à toutes les personnes ayant droit à une contribution d'entretien, y compris celles auxquelles ils ne versent aucune avance. Cela peut concerner aussi l'encaissement d'autres prestations d'entretien non versées, par exemple une allocation familiale ou une rente pour enfant relevant du droit des assurances sociales. L'aide au recouvrement est régie par les art.131, al.1 (entretien après le divorce), et 290 CC (entretien des enfants). La Confédération a compé-

¹ Le rapport peut être téléchargé en version pdf et commandé en version papier à l'adresse : www.ofas.admin.ch, sous Thèmes → Famille/allocations familiales → Politique familiale; autres thèmes → Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien (consulté le 24.6.2011).

tence pour édicter les dispositions afférentes, les cantons sont chargés de les appliquer.

Les créanciers peuvent être des deux sexes. En pratique, il s'agit essentiellement de femmes et d'enfants, les débiteurs étant en grande majorité des hommes.

Harmoniser la législation, clé du problème

Le postulat à l'origine du rapport fait partie d'un ensemble d'interventions déposées par la CSSS-N pour lutter contre la pauvreté en Suisse. L'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement représente pour la Commission une mesure de lutte contre la pauvreté devant bénéficier à un groupe spécifique, les familles monoparentales. La CSSS-N estime en particulier que la garantie des contributions d'entretien pour enfant est décisive pour le bien de l'enfant.² Vu ces objectifs, le rapport traite des questions suivantes :

1. Dans quelle mesure et jusqu'à quel point les avances sur contributions d'entretien doivent-elles être harmonisées à l'échelle nationale afin de mieux garantir le versement des contributions d'entretien aux créanciers vivant dans des ménages monoparentaux touchés ou menacés par la pauvreté ?
2. Dans quel cadre légal une telle harmonisation pourrait-elle s'inscrire ?
3. Dans quelle mesure et jusqu'à quel point le recouvrement doit-il être harmonisé afin de mieux garantir, dans tous les cantons, le versement des créances d'entretien en faveur des créanciers ou créancières vivant dans des ménages monoparentaux pauvres ou menacés par la pauvreté ?
4. Dans quel cadre légal une telle harmonisation pourrait-elle s'inscrire ?
5. Quelles mesures faut-il prendre pour que les dispositifs d'avance et de recouvrement des contributions d'entretien soient plus efficaces pour lutter contre la pauvreté ?

Problèmes de l'avance sur contributions d'entretien

Le rapport contient deux tableaux présentant les systèmes d'avance cantonaux pour les contributions d'entretien destinées aux enfants et aux conjoints. Mais il ne compare la situation entre cantons qu'en ce qui concerne l'avance des contributions destinées aux enfants, comme le voulait la CSSS-N. Il en ressort de grandes différences. Dans certains cantons, l'organisation du système ne permet pas de garantir le versement des contributions d'entretien. Les problèmes se posent surtout dans les domaines suivants :

- **Revenu et fortune:** Le seuil de besoin fixé pour déterminer le droit à des avances varie fortement d'un canton à l'autre et les méthodes de calcul employées sont parfois peu claires pour les requérants. En outre, le revenu et la fortune du nouveau partenaire (ou conjoint) du parent qui a la garde de l'enfant ayant droit à des contributions d'entretien sont traités de manière différente selon les cantons.
- **Prétention partielle:** Certains cantons n'accordent pas d'avances partielles. On entend par là la possibilité d'avancer la part des contributions d'entretien correspondant à la différence entre le revenu déterminant du ménage et le plafond du besoin couvert par le dispositif d'aide cantonal. Dans un système d'avance excluant la prétention partielle, la contribution d'entretien est entièrement avancée tant que la somme du revenu du ménage et de la contribution d'entretien ne dépasse pas le montant maximal donnant droit à une aide. Si le revenu du ménage monoparental augmente, même modestement, et dépasse cette limite, l'enfant perd la totalité de son droit à des avances.
- **Effets de seuil:** Dans certains cantons, l'avance sur contributions d'entretien provoque des effets de seuil³, si bien que la reprise d'un travail ou l'augmentation du taux d'occupation n'est pas payante pour le parent qui a le droit de garde.
- **Durée maximale de l'avance:** Dans quelques cantons, l'avance sur contributions d'entretien est conçue comme une aide transitoire, limitée dans le temps. La durée du droit de l'enfant à l'entretien n'est pas prise en compte, ou du moins pas de manière adéquate.
- **Montant maximal avancé par enfant et par mois:** Les montants maximaux qui sont avancés par enfant et par mois varient considérablement selon le canton. Par conséquent, des enfants ayant un besoin d'avances comparable touchent des prestations très différentes d'un canton à l'autre.

Possibilités légales d'harmoniser l'avance sur contributions d'entretien

Pour combler les lacunes qui viennent d'être décrites et harmoniser le système à l'échelle du pays, trois options sont possibles sur le plan législatif.

2 Cf. Rapport du 13.1.2006 de la CSSS-N sur les motions 06.3001 CSSS-N « Stratégie globale de la Suisse en matière de lutte contre la pauvreté » et 06.3002 CSSS-N « Statistiques sur la pauvreté » ainsi que sur le postulat 06.3003 CSSS-N « Avances et recouvrement des pensions alimentaires. Harmonisation », en ligne : www.parlament.ch/afs/data/ff/bericht/2006/ff_bericht_n_k6_0_20063001_0_20060113.htm (consulté le 21.7.2011).

3 Il y a effet de seuil lorsque, en dépit d'une hausse du revenu de l'activité, le revenu disponible baisse. Cela se produit lorsque les prestations sociales sont réduites ou supprimées par suite d'une hausse du revenu, et que cette réduction est plus importante que la hausse du revenu.

La première consiste en l'octroi par la Confédération d'aides financières aux cantons au titre d'encouragement visant l'harmonisation des systèmes d'avance cantonaux. Il faudrait pour cela que la Confédération promulgue une loi fédérale ad hoc en se fondant sur la compétence de soutien que lui reconnaît l'art.116, al.1, de la Constitution fédérale (Cst; RS 101). Cette compétence ne lui offre toutefois qu'une marge d'action restreinte en matière de législation, puisqu'elle se limite à édicter les dispositions nécessaires pour régler cette activité de soutien. En dehors des modalités et des conditions posées à l'octroi des aides financières, la Confédération pourrait formuler dans une mesure restreinte les critères auxquels les cantons devraient satisfaire pour obtenir ces aides financières fédérales. Mais comme elle ne serait pas habilitée à intervenir pour organiser le domaine sur le plan matériel, elle ne pourrait harmoniser que dans une faible mesure un domaine qui reste de la compétence des cantons.

Pour que la Confédération puisse disposer de compétences législatives plus larges, il faudrait créer une disposition attributive de compétence dans la Constitution fédérale. Sur cette base, la Confédération pourrait ensuite élaborer une loi fédérale concernant l'avance sur contributions d'entretien. Cette deuxième option est actuellement débattue dans le cadre de l'initiative parlementaire (07.419) « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel ». La CSSS-N a adopté le 13 octobre 2010 le projet d'article constitutionnel et le rapport correspondant sur l'initiative parlementaire « Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel » (07.419) avant de le mettre en consultation (du 22 novembre 2010 au 4 mars 2011).⁴ Cette nouvelle disposition constitutionnelle vise à obliger la Confédération et les cantons à encourager la conciliation entre vie de famille et activité professionnelle. Le projet comprend une proposition, émanant d'une minorité de la commission, qui entend attribuer à la Confédération la compétence d'harmoniser l'avance sur contributions d'entretien. Il est prévu que la CSSS-N prenne acte du rapport de consultation et décide de la suite à donner en septembre 2011.

Alternative à l'harmonisation passant par le droit fédéral, un concordat intercantonal sur le système d'avance représente la troisième option. Les cantons ont en effet toute latitude pour conclure un tel concordat.

Aide au recouvrement : des normes légales floues

Les dispositions du Code civil concernant l'exécution du droit aux contributions d'entretien pour conjoint ou pour enfant sont formulées de manière très générale. Elles précisent uniquement que l'aide au recouvrement doit être fournie « de manière adéquate » et « en règle générale gratuitement » (art.131, al.1, CC) ou « gratuitement » (art.290 CC). La plupart des cantons se contentent de répéter ces dispositions ou de renvoyer dans leurs bases légales aux prescriptions du CC, sans les traduire de manière concrète dans le droit cantonal. Ce manque de concrétisation, qui caractérise déjà la législation fédérale, engendre une grande insécurité au niveau de l'interprétation des articles concernés et donne lieu à des pratiques cantonales très différentes en matière d'exécution de l'aide. Ces conditions ne permettent pas de garantir de manière suffisante dans toute la Suisse les contributions d'entretien en faveur des conjoints et des enfants. Il convient, pour y remédier, de réglementer les domaines suivants :

- **Prestations :** A l'heure actuelle, les prestations de l'aide au recouvrement ne sont pas clairement définies. Il en découle une grande variabilité dans l'aide octroyée aux créanciers.
- **Coûts :** Certaines prestations fournies par le service de recouvrement de certains cantons sont gratuites, alors qu'elles sont facturées aux créanciers dans d'autres cantons. Cette inégalité de traitement est choquante, particulièrement lorsque les coûts de l'aide au recouvrement conduisent les personnes pauvres ou menacées de pauvreté à renoncer à faire valoir leur droit d'entretien. La prise en charge des frais de procédure et de traduction en particulier n'est pas harmonisée et il n'est pas réglé de manière obligatoire dans quels cas l'aide au recouvrement fournie dans le cadre de l'art.131, al.1, CC est gratuite ou payante.
- **Ayants droit :** Le législateur fédéral oblige les services de recouvrement à fournir également une aide à l'exécution des créances d'entretien relevant de la procédure de la protection de l'union conjugale et de mesures provisionnelles.⁵ Mais l'application des articles du Code civil en la matière est marquée par une insécurité juridique considérable selon les cantons, les dispositions cantonales étant quelquefois en contradiction avec le droit fédéral, ce qui crée une inégalité de traitement d'un service de recouvrement à l'autre.
- **Qualité :** La qualité des prestations fournies par les services de recouvrement dépend grandement des qualifications des collaborateurs auxquels cette tâche est confiée. Il s'avère pourtant que tous ne sont pas en

4 Initiative parlementaire 07.419. Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel, en ligne : www.admin.ch/ch/fi/gg/pc/ind2010.html (consulté le 21.7.2011)

5 Les procédures relatives à la protection de l'union conjugale et aux mesures provisionnelles visent à fixer les mesures judiciaires concernant les obligations des époux entre eux ou à l'égard de leurs enfants, y compris le versement des prestations d'entretien. Les mesures du droit de la famille sont précisées dans les articles suivants :
art.173 CC : mesures de protection de l'union conjugale. Il s'agit de mesures de protection des époux pendant la vie commune ;
art.176 CC : mesures de protection de l'union conjugale en cas de suspension fondée de la vie commune ;
art.118, al.2, CC : mesures en cas de séparation de corps judiciaire conformément aux règles relatives aux mesures de protection de l'union conjugale (renvoi à l'art.173 CC) ;
art.177 CC : avis aux tiers débiteurs ;
art.178 CC : restrictions du pouvoir de disposer de certains biens au nom de la protection des biens de l'autre époux.

mesure d'utiliser de manière adéquate les instruments juridiques à leur disposition.

- **Compétence:** En vertu des art. 131, al. 1, et 290 CC, «l'autorité tutélaire ou un autre office désigné par le droit cantonal» est chargé de fournir l'aide au recouvrement. Lorsque les cantons délèguent cette responsabilité aux communes, les plus petites d'entre elles ont de la peine à acquérir les connaissances spécialisées nécessaires à l'exécution de l'aide, en raison du faible nombre de cas qu'elles sont amenées à traiter.

Le rapport traite d'autres problèmes encore, en lien avec les droits et les obligations des services de recouvrement et des instruments juridiques à leur disposition. Ces services parviennent difficilement à faire valoir leur droit à temps sur l'avoir de prévoyance des personnes ayant des dettes d'entretien, en cas de retrait. Ils peuvent certes faire en sorte que le tribunal oblige les débiteurs concernés à fournir pour leurs obligations d'entretien futures des sûretés appropriées. Ils peuvent également déposer une demande de séquestre pour les créances d'entretien échues. C'est pourtant insuffisant lorsque la personne soumise à obligation d'entretien désire partir définitivement à l'étranger et dépose une demande de retrait de son avoir de vieillesse acquis dans la prévoyance professionnelle. *Avant* que la demande soit déposée et que les conditions soient remplies, les services de recouvrement ne peuvent pas faire valoir de droits sur les prestations de prévoyance et sur les prestations de libre passage, car les avoirs de prévoyance ne constituent pas une fortune privée et ne sont donc pas saisissables. *Après* que la personne tenue à l'entretien s'est définitivement installée à l'étranger et que les avoirs de prévoyance ont été versés comptant, l'obligation légale de fournir des sûretés pour les contributions d'entretien futures n'a plus d'effet, non plus que la demande de séquestre concernant les créances d'entretien échues.

Possibilités légales d'harmoniser l'aide au recouvrement

En vertu de l'art. 122, al. 1, Cst., la législation en matière de droit civil relève de la compétence de la Confédération. Les dispositions déterminantes pour l'aide au recouvrement sont inscrites dans le Code civil. Le législateur fédéral est par conséquent habilité à procéder dans le Code civil aux modifications permettant d'harmoniser concrètement l'aide au recouvrement. Or, les propositions afférentes faites dans le rapport du Conseil fédéral concernent également d'autres domaines du droit, comme le droit de procédure civile, le droit pénal, le droit des assurances sociales et de la prévoyance professionnelle. Dans tous ces domaines, la Confédération dispose d'une compétence législative non limitée aux principes. De par

la Constitution, elle serait ainsi habilitée à créer les dispositions légales nécessaires à l'harmonisation de l'aide au recouvrement et à modifier le droit existant pour mettre en œuvre les modifications qui s'imposent.

L'alternative consiste en un concordat intercantonal. Puisque c'est aux cantons qu'il revient, en vertu des art. 131, al. 1, et 290 CC, de fournir l'aide lors de l'exécution du droit aux prestations d'entretien des conjoints et des enfants, un accord intercantonal leur permettrait d'édicter des dispositions d'exécution communes en la matière.

Mesures proposées par le Conseil fédéral

Fort de son analyse de la situation, le Conseil fédéral en vient aux conclusions générales suivantes: il considère que l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien sont des instruments de politique sociale aptes à garantir les prestations d'entretien et qu'ils doivent être optimisés. Ces instruments ne permettent pas toujours aux cantons d'atteindre le but fixé par le législateur – garantir les droits des enfants et des conjoints à l'entretien. La situation est particulièrement problématique pour les créanciers de contributions d'entretien qui vivent dans des familles monoparentales touchées ou menacées par la pauvreté. Il est nécessaire d'améliorer différents aspects de cette aide, car des lacunes existent aussi bien au niveau de l'avance sur contributions d'entretien qu'à celui de l'aide au recouvrement.

Le Conseil fédéral estime nécessaire de combler les lacunes de l'avance sur contributions d'entretien et souhaite une harmonisation dans ce domaine. De son point de vue, il existe deux possibilités d'y parvenir sur le plan juridique:

- (A) introduire dans la Constitution fédérale une disposition donnant à la Confédération la compétence pour agir dans ce domaine, et édicter une loi fédérale relative à l'avance sur contributions d'entretien, ou
- (B) conclure un concordat intercantonal relatif à l'avance sur contributions d'entretien.

Le Conseil fédéral se prononcera sur la question de la compétence de la Confédération et des cantons lorsqu'il aura pris connaissance du rapport de consultation portant sur l'initiative parlementaire «Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel» (07.419) et considéré la position de la commission parlementaire.

Le Conseil fédéral est prêt à soumettre au Parlement des propositions qui concrétisent et clarifient les dispositions du Code civil et du droit des assurances sociales en vue d'améliorer et d'unifier *l'aide au recouvrement*. S'agissant des dispositions du Code civil réglant l'aide à l'exécution des créances d'entretien des conjoints et des enfants, il envisage les mesures suivantes:

- La définition des *prestations entrant obligatoirement dans l'aide au recouvrement gratuite* et des modalités pour que les cantons prennent les mesures garantissant une aide au recouvrement de qualité.
- L'examen des modalités permettant de garantir l'aide des services de recouvrement y compris pour l'exécution des créances d'entretien octroyées *dans le cadre d'une procédure de protection de l'union conjugale ou de mesures provisionnelles*.
- L'examen des possibilités d'obliger les cantons à prendre des mesures pour *attribuer la compétence en matière d'aide au recouvrement* à un service spécialisé.

Afin que les services de recouvrement soient avertis à temps quand une personne ayant des dettes d'entretien dépose une demande de retrait, le Conseil fédéral a décidé des mesures suivantes:

1. La création d'une base légale obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage à signaler toute

demande de retrait de l'avoir LPP aux services de recouvrement qui le requièrent au sujet de personnes ayant contracté des dettes d'entretien.

2. Une disposition complémentaire dans la loi sur le libre passage obligeant les institutions de prévoyance et de libre passage à transmettre, en cas de transfert de l'avoir LPP, la demande de renseignement déposée par les services de recouvrement à la nouvelle institution.
3. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de justice et police et le Département fédéral de l'intérieur d'élaborer des modifications en ce sens.

Anna Liechti, lic. phil., collaboratrice scientifique, secteur Questions familiales, Office fédéral des assurances sociales.
Mél.: anna.liechti@bsv.admin.ch

Avance sur contributions d'entretien et aide au recouvrement: définition et bénéficiaires

Il convient de distinguer l'avance sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement. Les responsables politiques et les autorités cantonales et communales ne connaissent souvent que l'avance sur contributions d'entretien – et encore, essentiellement comme un facteur de coûts. Il n'est pratiquement jamais question de l'autre domaine, en réalité bien plus important, l'aide au recouvrement. Tous deux, parents pauvres de la politique sociale, tirent encore souvent le diable par la queue.



Rose Nigg

Association suisse des professionnels de l'aide au recouvrement (SVA)

Instruments de la politique sociale, l'avance sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement sont définies aux art. 131, 290 et 293 du code civil suisse. Le dispositif d'avance est institué de diverses manières dans les cantons.

Quant à l'aide au recouvrement, les cantons se contentent le plus souvent de reprendre dans leurs législations la teneur du Code civil, sans plus de précision. En fait, la mission de celle-ci est de contraindre à verser les contributions d'entretien décidées par voie judiciaire ou contractuelle en faveur d'enfants mineurs ou majeurs et d'aider au recouvrement de contributions d'entretien pour conjoint que le débiteur n'a pas versées, ou pas entièrement, ou qu'il ne verse pas régulièrement. Seuls les montants déterminés dans un titre d'entretien peuvent faire l'objet d'une avance et d'un recouvrement. Pas davantage. Les services de recouvrement n'ont pas la

compétence de modifier ou de redéfinir les contributions d'entretien, par exemple lorsque les enfants deviennent majeurs.

Différentes procédures juridiques

Les services de recouvrement peuvent emprunter différentes voies juridiques pour faire appliquer le droit d'entretien. Ces voies sont ouvertes autant pour des montants avancés que pour des contributions d'entretien ou d'autres prestations n'ayant pas fait l'objet d'une avance. En d'autres termes, une avance sur contributions d'entretien entraîne toujours l'action de l'aide au recouvrement, mais l'aide au recouvrement peut aussi intervenir lorsqu'aucune prestation n'a été avancée.

Les deux domaines s'influencent mutuellement. Plus l'aide au recouvrement est efficace, moins il est nécessaire d'avancer des contributions d'entretien. Autrement dit, plus le service de recouvrement compétent parvient à récupérer les contributions d'entretien en souffrance et à faire en sorte que le débiteur assume à nouveau entièrement ses responsabilités d'entretien, moins les pouvoirs publics doivent avancer d'argent. Parallèlement, on peut supposer que le succès de l'aide au recouvrement est largement tributaire des ressources financières et humaines allouées par les autorités publiques aux services de recouvrement.

Contribution à la couverture des besoins vitaux

L'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien ont pour objectif légal de contribuer à la couverture des besoins vitaux de familles séparées et de prévenir le risque de pauvreté et les conséquences qui s'ensuivent. C'est pourquoi, de quelque bord que ce soit, explicitement ou non, on attend de l'aide au recouvrement qu'elle force les débiteurs à remplir leurs obligations et qu'elle poursuive les mauvais payeurs autant que la loi le permet. Les parents qui demandent son intervention ainsi que leurs enfants en attendent un calcul rapide et correct du montant auquel ils ont droit et le versement des avances correspondantes. Les communes exigent un taux de recouvrement élevé pour les contributions qu'elles avancent, de manière à réduire leurs charges sociales. Quant aux débiteurs, ils souhaitent que l'aide au recouvrement tienne aussi compte de leur situation.

Dans la majorité de cas, les capacités mises à la disposition des services de recouvrement ne permettent pas de satisfaire aux attentes en termes de prestations et de qualité. Or un personnel en nombre insuffisant ne peut pas tout faire comme il faudrait. Les collaborateurs et leurs supérieurs veulent remplir leur mandat dans le respect du principe d'égalité de traitement sur les plans professionnel, juridique et méthodologique, et avec compétence.¹ Les collaborateurs attendent que leurs supérieurs les soutiennent et ne leur demandent pas l'impossible. Les employeurs et les communes exigent une organisation des processus optimale et efficiente. Lorsque ces attentes sont déçues et le mandat légal est insuffisamment rempli en raison du manque de ressources mises à disposition, non seulement cela met en péril les dispositifs mis en place, mais encore les pouvoirs publics, les créanciers, les communes et les entreprises gaspillent leurs ressources, alors qu'une dotation suffisante en personnel serait à même de l'éviter. C'est pourquoi l'Association suisse des professionnels de l'aide au recouvrement (SVA) approuve les constatations faites par le Conseil fédéral dans son rapport du 4 mai 2011 et considère que les mesures à prendre en matière d'aide au recouvrement sont indispensables.

Problèmes de l'aide au recouvrement et solution juridique souhaitée

- **Standardisation des prestations**
Etablir la liste des prestations que les services de recouvrement sont impérativement tenus de fournir.
- **Prise en charge des frais de procédure**
Définir, en conformité avec les principes établis dans la nouvelle Convention de La Haye, les frais de procédure pris en charge par les services de recouvrement.
- **Prise en charge des frais de traduction**
Intégrer dans l'aide à l'exécution du droit d'entretien des enfants et des conjoints la prise en charge des traductions nécessaires à l'application du droit en Suisse et à l'étranger.
- **Aide aux conjoints ayants droit**
Obliger l'aide au recouvrement à agir aussi pour les droits reconnus dans le cadre des mesures de protection de l'union conjugale et des mesures provisionnelles durant la procédure de divorce.
- **Frais de l'aide au recouvrement pour conjoints**
Préciser à quelles conditions l'aide pour l'exécution de contributions d'entretien pour (ex-)conjoint est gratuite ou payante.

- **Droit des autorités de recouvrement dans les procédures de droit civil**

Admettre dans le nouveau code de procédure civile (CPC) que les services de recouvrement puissent représenter dans les procédures de droit civil des personnes ayant droit à des prestations d'entretien.

- **Sanction en cas de violation d'une obligation d'entretien**

Renforcer l'art.217, al.1, CP en ce sens: «Celui qui n'aura pas fourni les aliments ou les subsides qu'il doit en vertu du droit de la famille, quoiqu'il en eût les moyens ou pût les avoir, sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus.» Négliger ses obligations d'entretien ne devrait plus être considéré comme un délit mineur.

- **Droit des services de recouvrement de porter plainte pénale**

Abroger la deuxième phrase de l'art.217, al.2, CP.

- **L'obligation d'entretien des services de recouvrement à l'égard des enfants majeurs en formation**

Obliger les services de recouvrement à aider les enfants majeurs en formation ne détenant pas de titre d'entretien à en obtenir un.

- **Recherche de l'adresse des parents débiteurs**

Autoriser les services de recouvrement à lancer une recherche sur le système de recherches informatisées de police (RIPOL) pour obtenir l'adresse des personnes soumises à obligation d'entretien dont le lieu de résidence est inconnu (la mesure déchargerait aussi les autorités d'instruction).

- **Versement des rentes LPP pour enfant à des tiers**

Réviser la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) de sorte que les rentes LPP pour enfant soient, sur demande, directement versées au représentant légal, s'il s'agit d'un enfant mineur, ou à l'enfant lui-même, s'il est majeur et en formation.

- **Garantie des avoirs de la prévoyance professionnelle**

Créer une base légale pour obliger les institutions de prévoyance et les institutions de libre passage à informer immédiatement les services de recouvrement, dès qu'elles reçoivent d'assurés ayant contracté des dettes d'entretien une demande de retrait de leur avoir de vieillesse.

- **Affectation des montants versés par les débiteurs**

Définir précisément selon quelles modalités les versements effectués par les débiteurs doivent être imputés aux créances échues avancées ou non.

- **Professionalisation (qualité) et compétence dans l'aide au recouvrement**

Obliger les cantons à prendre des mesures pour garantir une aide au recouvrement de qualité. La SVA les soutient d'ores et déjà en offrant une riche palette de cours de formation initiale et continue en prise avec l'actualité, en coordination notamment avec le départe-

¹ Häfeli, Professionelle Handlungskompetenz der Fachleute Alimenterhilfe [Compétences professionnelles des spécialistes de l'aide au recouvrement des contributions d'entretien (en allemand)], décembre 2005.

tement de travail social de la Haute école zurichoise de sciences appliquées (ZHAW).

L'aide au recouvrement devrait revenir dans chaque canton à une autorité régionale ou cantonale composée de professionnels.

- **Problèmes de l'avance sur contributions d'entretien**

La SVA estime nécessaire et urgent d'harmoniser l'avance sur prestations d'entretien dans tous les cantons, en réglant au moins trois aspects: le montant

mensuel maximal à avancer au titre d'une contribution d'entretien pour enfant, la durée maximale des paiements et le droit à une avance partielle.

Rose Nigg, spécialiste du recouvrement, présidente de l'Association suisse des professionnels de l'aide au recouvrement (SVA).
Mél.: rose.nigg@bluewin.ch

Un moyen de lutte contre la pauvreté

Pour les enfants, la séparation des parents constitue un risque important de pauvreté. Pourtant, l'obligation parentale de subvenir aux besoins des enfants n'est un thème de débat public que depuis peu. Le rapport du Conseil fédéral sur l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien reflète un changement d'attitude. Il montre que l'efficacité des services de recouvrement est déterminante si l'on veut utiliser pleinement les prestations comme un moyen de lutte contre la pauvreté. Il signale surtout que la négligence de cette obligation n'est pas une peccadille.



Anna Hausherr
Fédération suisse des familles
monoparentales FSFM

Le droit de l'enfant à une pension alimentaire suffisante fait partie des droits de l'homme. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (CDE) oblige les Etats parties à reconnaître le droit de tout enfant à un niveau de vie suffisant pour permettre son développement physique, mental, spirituel, moral et social (art. 27, CDE). Les parents sont les premiers responsables

de l'entretien de leur enfant. Selon le droit suisse, un enfant dont les parents ne vivent pas ensemble a droit à une aide aux contributions d'entretien de la part du parent qui ne vit pas avec lui. La CDE oblige les Etats parties à garantir l'exercice de ce droit sur leur territoire comme à l'étranger (art. 27, al. 4, CDE). Il ressort du rapport du Conseil fédéral que la Suisse applique ce droit de manière imparfaite.

Familles monoparentales et pauvreté

En 2009, les statistiques recensaient 254 700 enfants dont les parents ne vivaient pas ensemble, répartis dans 182 800 familles. Certes, 40% des parents séparés exercent une autorité parentale conjointe¹, mais 16% des parents divorcés exerçant l'autorité parentale conjointe se partagent aussi la prise en charge de l'enfant. En tout, seulement 6% des parents divorcés font moitié-moitié pour la prise en charge de l'enfant. 86% des personnes qui élèvent seules leurs enfants sont des mères, contre 8% de pères², une conséquence de la répartition des tâches entre les sexes qui prédomine déjà dans les familles en couple.

Etudes et statistiques montrent régulièrement que les parents seuls et leurs enfants sont particulièrement exposés à la pauvreté. En 2009, plus de la moitié des allocataires de l'aide sociale de moins de 18 ans vivaient dans une famille monoparentale.³ L'explication courante selon laquelle la précarité qu'entraîne une séparation serait due au fait qu'un revenu devrait suffire à deux ménages est trop courte. Selon l'Office fédéral de la statistique, les mères seules sont deux fois plus souvent employées à temps plein que les mères en couple (31% contre 15%). 41% des mères seules travaillent à plus de 50%, pour 28% chez les mères en couple. Les chiffres montrent que les revenus de nombreux parents élevant seuls leurs enfants sont trop bas et les contributions d'entretien insuffisantes pour équilibrer la situation financière et prévenir la pauvreté.

Les pères vivant séparément se donnent souvent peu de peine pour subvenir aux besoins de leurs enfants. Caritas Suisse estime que plus d'un cinquième d'entre eux ne paie pas, ne paie qu'en partie ou avec retard les contributions d'entretien.⁴ Decurtins et Meyer⁵ remarquent un écart important entre la réalité de la situation financière⁶ de ces pères séparés et la perception qu'ils s'en font. Cet écart pourrait s'expliquer selon eux par le versement de contributions d'entretien mal accepté, source de colère et de ressentiment quelle que soit la situation financière.

1 Office fédéral de la statistique.

2 Andrea Büchler, Heidi Simoni (éd.): Kinder und Scheidung. Der Einfluss der Rechtspraxis auf familiäre Übergänge. NFP 52. Rüegger, 2009.

3 Rapport social statistique suisse 2011. Office fédéral de la statistique.

4 Stefanie Arnold, Carlo Knöpfel: Les parents seuls entre crèche, place de travail et aide sociale. Document de discussion 18, Editions Caritas, 2007.

5 Lu Decurtins, Peter C. Meyer (éd.): Entschieden geschieden. Was Trennung und Scheidung für Väter bedeuten. Rüegger, Zürich, 2001.

6 Selon l'étude nationale sur la pauvreté (Leu et al.: Qualité de vie et pauvreté en Suisse; aperçu des principaux résultats, Berne 1997) les hommes séparés comptent parmi les groupes de population disposant de revenus nettement supérieurs à la moyenne.

Importance d'une aide au recouvrement efficace

L'aide aux contributions d'entretien est entrée en vigueur en 1978 avec la révision du droit de l'enfant, dans l'objectif de mieux protéger le droit à l'entretien. « Cette réforme implique une double réorientation », écrivait Pierre Gilliand⁷ en 1986, à l'époque professeur de politique sociale à l'Université de Lausanne. « Que des obligations juridiques ne soient pas respectées trouble l'ordre public ; mais que des enfants ne puissent pas compter régulièrement sur une pension alimentaire représente un douloureux problème de société. Ils vivent sans avoir de futur matériellement assuré et avec le sentiment d'être délaissés par le débiteur. »

Dans son rapport, le Conseil fédéral arrive à la conclusion que l'objectif du législateur fédéral – assurer le droit aux contributions d'entretien – n'est atteint que partiellement dans les cantons. L'analyse fouillée des difficultés existantes et la présentation de solutions possibles qui y répondent sont particulièrement importantes pour prévenir la pauvreté.

Cela vaut tout particulièrement pour l'aide au recouvrement. Le rapport souligne de graves lacunes qui remettent en question son efficacité, notamment dans les prescriptions légales sur les prestations à fournir et dans la qualification des autorités responsables. Une situation qui ne peut être ni dans l'intérêt de l'ayant droit, ni dans celui de la collectivité. Il est par conséquent urgent de mettre en place les mesures proposées par le rapport et toute proposition ayant pour but d'assurer à l'enfant une pension alimentaire jusqu'à la fin de sa formation sera également bienvenue.

Le rapport décrit l'aide au recouvrement comme une tâche pluridisciplinaire nécessitant des connaissances avancées dans de nombreux domaines (outre celui du droit), ainsi que de grandes compétences sociales et méthodologiques. Il est donc indispensable de professionnaliser les services de recouvrement pour une meilleure efficacité. De même, il faudrait dresser un catalogue des instruments et veiller à ce que les personnes concernées ne soient pas obligées de renoncer à faire valoir leur droit en raison des frais de procédure et de traduction. D'autres mesures proposées sont tout aussi indispensables, notamment celles concernant la recherche d'adresse des débiteurs ou débitrices ou la garantie que représentent les avoirs de prévoyance professionnelle.

Concernant l'avance sur contributions d'entretien, le rapport indique quelles règles permettent de garantir les contributions d'entretien conformément à l'intention du législateur fédéral, à commencer par l'octroi d'avances exclusivement orienté sur le droit de l'enfant à la contribution d'entretien. En effet, la plupart des cantons avancent les pensions alimentaires uniquement en fonction du revenu et de la fortune du parent élevant seul son enfant.

Bilan et nécessité d'agir

Le rapport met clairement en évidence la complexité des règles en matière d'avance sur contributions d'entretien liée aux besoins. D'une part, le fait qu'elles soient liées aux besoins conduit indéniablement à un contrôle régulier de leur perception, ce qui alourdit la charge des collectivités, mais aussi celle des parents seuls, cumulant déjà les difficultés. D'autre part, les lacunes concernant l'aide au recouvrement mettent en danger l'efficacité du recouvrement des avances sur contributions d'entretien. Un recouvrement efficace et compétent est donc dans l'intérêt des pouvoirs publics et à même de renforcer l'adhésion des avances non liées aux besoins, ouvrant ainsi la voie à une protection juridique axée sur le droit des bénéficiaires.

Une aide au recouvrement efficace apparaît donc comme le pivot essentiel d'un système de contributions qui pourrait éliminer ou atténuer le problème de pauvreté des familles, principalement dû au manque de versements. La demande de mesures du Conseil fédéral pour pallier à ces lacunes et l'approbation de la quasi-totalité des directrices et directeurs cantonaux sont donc réjouissantes.

Cependant, le rapport du Conseil fédéral souligne aussi les limites de ces aides au recouvrement et de l'avance sur contribution d'entretien. Aujourd'hui, ce ne sont pas les besoins de l'enfant qui déterminent les pensions alimentaires, mais les ressources du parent débiteur, dont le minimum vital est protégé par le Tribunal fédéral. Lorsqu'aucune contribution d'entretien n'est octroyée, ou qu'une contribution insuffisante, le système de l'aide au recouvrement et des avances n'apporte pas ou que trop peu de soutien.

Pourtant, subvenir aux besoins de l'enfant relève indissociablement de la responsabilité parentale.

Chaque parent doit, dans l'intérêt de l'enfant, assumer son obligation d'entretien ou obtenir un soutien s'il n'est pas en mesure de l'assumer lui-même. Le fait que, pour la première fois, des mesures soient prises pour améliorer l'aide au recouvrement indique un changement d'attitude à ce sujet et laisse espérer encore d'autres améliorations pour les enfants.

Une contribution d'entretien minimale pour enfant dont les parents vivent séparés pourrait considérablement améliorer la situation. Chaque enfant aurait ainsi la possibilité d'obtenir des avances sur contribution de ce montant. La Fédération suisse des familles monoparentales réclame l'inscription de contributions d'entretien minimales dans le droit fédéral, correspondant à la rente simple d'orphelin. De même, l'avance sur contributions devrait accorder une aide financière aux enfants ne bénéficiant encore d'aucun titre d'entretien.

Anna Hausherr, lic. phil., psychologue FSP, secrétaire centrale de la Fédération suisse des familles monoparentales FSFM.
Mél : a.hausherr@svamv.ch

⁷ Pierre Gilliand : *Alimente: Inkasso, Bevorschussung und Sozialpolitik. Dans : Getrennte Eltern bleiben Eltern. Revue Pro Juventute : jeunesse, famille et société 2-1986.*

Des contributions d'entretien égales pour Zoé, Luca et Moritz

Un rapport détaillé sur l'aide au recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien en Suisse est enfin disponible. Il constitue une excellente base de discussion pour le débat de politique sociale portant sur l'amélioration de la garantie de versement des contributions d'entretien, lorsque le parent ayant obligation d'entretien s'avère mauvais payeur. La CSIAS a déjà relevé les grosses différences intercantionales en la matière en 2003 dans l'étude « Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse », et plaide depuis lors pour une harmonisation des avances sur contributions d'entretien (ACE) au plan fédéral.



Caroline Knupfer
Conférence suisse des institutions
d'action sociale (CSIAS)

Des contributions d'entretien dépendant du lieu de domicile

Zoé habite à Neuchâtel, Luca à Bellinzzone et Moritz à Saint-Gall. Tous trois ont six ans et vivent avec leur mère. Leurs parents ont divorcé il y a deux ans. Les pères ne payant pas les contributions d'entretien, les mères se sont retrouvées dans une situation financière difficile.

Comme elles réalisent annuellement un revenu relativement bas de 30 000 francs, elles sont en droit de percevoir des avances sur contributions d'entretien. Mais les montants alloués pour cette prestation varient sensiblement d'un canton à l'autre. Conformément à la loi neuchâteloise, la mère de Zoé ne touche que 450 francs d'avance, bien que le jugement de divorce ait fixé la contribution d'entretien à 900 francs par mois. Celle de Moritz est mieux lotie, car à Saint-Gall, comme dans quatorze autres cantons, des avances sur contributions d'entretien peuvent être versées jusqu'à concurrence du montant maximal de la rente simple d'orphelin, à savoir 928 francs. En conséquence, l'Etat lui avance la totalité de la somme fixée par le jugement de divorce. A Bellinzzone, la mère de Luca touche quant à elle 700 francs d'avances. Le Tessin fixe donc également une limite maximale relativement basse, mais ce canton se distingue, tout comme le canton de Berne, par le fait qu'il accorde à chaque enfant un droit à des avances sur contributions d'entretien, indépendamment du revenu de la personne à qui celles-ci sont dues. La mère élevant seule son enfant aura donc droit à des avances sur contributions d'entretien, même si elle touche elle-même un salaire de manager. Au Tessin, ce droit est toutefois limité à cinq ans.

Une politique sociale fondée

Le rapport sur l'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement, publié par la Confédération, présente une vue d'ensemble extrêmement précieuse du développement, de l'organisation et des objectifs de ces mesures. Il a en outre le mérite de faire ressortir de façon nuancée les insuffisances des prestations. La diversité des systèmes de prestations cantonaux, très bien documentée, confirme et met en évidence les énormes différences intercantionales en matière d'avance de pensions alimentaires. La CSIAS les avait déjà relevées dans son étude sur le fédéralisme en 2003¹ et dans le cadre d'autres études en 2007². Cette vision d'ensemble actuelle des interprétations cantonales de l'art. 293 CC est d'une grande utilité pour le débat de politique sociale qui va s'ouvrir sur l'amélioration du système.

Le rapport démontre clairement que l'objectif du législateur fédéral de garantir les prétentions aux contributions d'entretien pour enfants et conjoints par le biais d'avances n'est atteint dans les cantons que de façon très partielle. La Confédération et la CSIAS s'accordent sur

1 Wyss Kurt et Knupfer Caroline, Couverture du minimum vital dans le fédéralisme en Suisse, Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), Berne, 2003.

2 P.ex. Knupfer Caroline et Bieri Oliver, Impôts, transferts et revenus en Suisse, Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS), Berne/Lucerne, 2007.

le fait qu'il faut remédier aux manquements actuels. Grâce à ce rapport, il est possible aujourd'hui pour la première fois – et c'est extrêmement réjouissant – d'avoir un débat politique sur l'amélioration de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien, fondé sur des éléments probants. Enfin, le besoin de réformes est universellement reconnu.

La protection contre la pauvreté varie donc beaucoup selon les lois cantonales. Qui passe entre les mailles du filet social des avances sur contributions d'entretien doit fréquemment recourir à l'aide sociale. De plus, les pensions alimentaires sont souvent si basses que l'aide sociale doit intervenir par le versement de prestations complémentaires. Les disparités cantonales en la matière sont énormes. Rien ne justifie que des enfants soient davantage tributaires de l'aide sociale à Neuchâtel qu'à Saint-Gall, en cas de non-paiement de la pension alimentaire par le parent ayant obligation d'entretien. Ces inégalités illustrent bien les limites du fédéralisme. Le fait que l'ACE soit de la compétence des cantons n'a pas permis d'aboutir à une solution convergente et n'a guère favorisé entre eux la concurrence des bonnes pratiques.

Une loi fédérale pour garantir l'égalité des droits

La CSIAS demande depuis plusieurs années une harmonisation des pratiques en matière d'avance sur contributions d'entretien. Elle appelle de ses vœux la création d'une loi fédérale qui serait le meilleur moyen d'atténuer la pauvreté des familles et des enfants, et d'atteindre son objectif stratégique de diminuer de moitié la pauvreté en Suisse d'ici 2020³. Elle invite donc le Conseil fédéral et le Parlement à agir. Une loi nationale sur le recouvrement et l'avance sur contributions d'entretien serait la solution la plus équitable. La consultation menée par la CSIAS auprès des directions cantonales des affaires sociales a montré que les cantons sont en principe favorables à une législation fédérale. Cet objectif rejoint également l'initiative déposée en 2009 par le canton de Zurich, laquelle requiert l'édition d'une loi par la Confédération.⁴ En outre, les travaux préparatoires ont déjà été effectués et les idées pour l'introduction d'un nouvel article constitutionnel⁵ ont été définies.

Par rapport à une loi fédérale, un concordat ou une loi-cadre n'offrent que des alternatives peu satisfaisantes et les disparités intercantionales ne seraient pas entièrement éliminées. Les inégalités de traitement actuelles risquent en tous les cas de se perpétuer avec un concordat. Les concordats sont des accords intercantonaux aux structures souvent compliquées et occasionnant de grandes contraintes de coordination. En outre, ils présentent toujours le risque d'être perçus par les cantons comme un catalogue de services en libre choix, ce qui se

reflète dans le phénomène des ratifications partielles. Un concordat nécessite toutefois toujours des révisions de la loi sur le plan cantonal. La plus-value effective d'un concordat est souvent limitée. Il ne faut en effet pas sous-estimer l'importance des travaux administratifs ni l'accaparement des organes les plus divers, jusqu'aux commissions de conciliation chargées de résoudre les questions d'interprétation de dispositions particulières par les cantons ratificateurs.

Continuité ou conception nouvelle

Le Conseil fédéral reste vague quant au contenu concret d'une loi fédérale ou d'un concordat sur les avances sur contributions d'entretien. Sur le fond, on admet aujourd'hui de façon implicite qu'il faut conserver le principe actuel des avances conçues comme une aide financière limitée. De plus, on observe également une tendance à n'octroyer des contributions d'entretien que dans les cas où la personne à qui la contribution est due se trouve elle-même en situation de nécessité, et à limiter les avances aux pensions alimentaires dues pour les enfants. Cette conception n'a pour l'heure pas été débattue en profondeur au niveau politique et pourrait à juste titre être remise en question.

Si l'on tient à la notion de « continuité », il conviendrait de prendre toute une série de décisions relatives aux paramètres d'harmonisation. Aux yeux de la CSIAS, le montant des avances sur contributions d'entretien devrait être déterminé à l'avance selon les besoins de l'enfant concerné, et le montant maximum pourrait correspondre à celui de la rente simple d'orphelin, appliqué dans quinze cantons.⁶ En outre, la prestation devrait être agencée de manière à inciter les bénéficiaires à exercer une activité lucrative. Le calcul des avances sur contributions d'entretien sur le modèle des prestations complémentaires à l'AVS/AI, comme le pratiquent déjà plusieurs cantons, permettrait d'assurer un passage en douceur de l'assistance à l'autonomie et d'éviter les effets de seuil.

3 Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS), Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale: éléments d'une stratégie nationale, 2010.

4 09.301 – Initiative cantonale déposée par le canton de Zurich, « Harmonisation des avances et du recouvrement des pensions alimentaires. » Non encore traitée en plénum.

5 L'article constitutionnel sur la politique familiale actuellement en consultation (Initiative parlementaire Hochreutener: Politique en faveur de la famille. Article constitutionnel [07.419]) est déjà une première proposition concrète pour la création d'une base constitutionnelle.

6 Dans les milieux professionnels, la discussion porte actuellement sur l'octroi complémentaire d'une contribution aux frais de garde. Cette contribution correspond aux coûts générés par la garde des enfants. Le fait que les enfants soient gardés par le parent ou par un tiers n'est pas déterminant. Le calcul des frais de garde se base sur les tarifs subventionnés de structures d'accueil de droit public ou subventionnées. Si l'un des deux parents assure la garde lui-même, on doit tenir compte du montant correspondant au coût d'opportunité dans le calcul de la contribution d'entretien, car il renonce à un gain équivalent (voir note 7).

Maintenant se pose une question fondamentale : faut-il vraiment maintenir une prestation sous condition de ressources, qui est entachée d'insuffisances de toutes sortes ? La question de l'opportunité d'une nouvelle conception fondamentale de l'aide au recouvrement et de l'avance sur contributions d'entretien mériterait à tout le moins d'être posée. En effet, les idées pour un véritable changement de système sont déjà bien présentes.⁷ En s'inspirant du modèle suédois de recouvrement et d'avance sur contributions d'entretien, il s'agirait d'envisager le développement des principes actuels vers un système d'entretien assuré des enfants indépendant du revenu. Cela nécessiterait toutefois aussi une révision des dispositions légales relatives à l'entretien, en particulier en ce qui concerne la pratique de fixation des contributions d'entretien en vigueur. En effet, se baser sur la capacité financière du parent ayant une obligation d'entretien est problématique dans la mesure où il arrive que des enfants ne puissent faire valoir aucune prétention – même pour le recouvrement – si le parent débiteur d'aliments ne dispose pas de ressources financières suffisantes. Il serait plus adéquat de fixer dans un premier temps les contributions d'entretien sur la base des besoins effectifs de l'enfant, en tenant compte d'un minimum légal.⁸ Et il

s'agirait ensuite seulement de vérifier si la capacité financière du débiteur lui permet de s'acquitter des contributions d'entretien. Dans la négative, le montant à sa charge serait abaissé en conséquence. On peut ainsi éviter le surendettement permanent envers la collectivité publique du parent ayant obligation d'entretien.

D'après ce nouveau modèle, c'est l'Etat qui assumerait le versement d'avances de contributions d'entretien lorsque le parent ayant obligation d'entretien ne paie pas les pensions convenues. De plus, il lui incomberait également de combler la différence éventuelle entre le minimum légal et le montant fixé par le jugement de divorce. En effet, le principe de l'entretien assuré des enfants permettrait à ceux-ci de prétendre à une contribution d'entretien minimale garantie par l'Etat, même en cas d'insolvabilité du parent ayant obligation d'entretien. Cela permettrait de couvrir les frais de consommation des enfants ainsi que les frais de garde. La mise en place d'un système d'entretien assuré des enfants devrait concerner un nombre relativement restreint de familles et avoir des répercussions financières limitées, qui devraient être considérées comme un investissement en faveur d'une politique familiale durable, sans oublier l'allègement qui en résulte pour le budget de l'aide sociale.

7 Stutz Heidi et Knupfer Caroline, Protection du travail de care : Besoin d'adaptation de l'Etat social lié à l'évolution du partage du travail, Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes (à paraître).

8 Ce minimum légal pourrait correspondre p. ex. à une rente simple d'orphelin plus une contribution aux frais de garde.

Caroline Knupfer, lic. ès sc. soc., MAS management social, responsable secteur études, Conférence suisse pour l'aide sociale CSIAS
Mél. : caroline.knupfer@skos.ch

Assurer le droit à une sécurité d'existence

Le rapport « Harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien et de l'aide au recouvrement » donne un aperçu global et systématique des problèmes rencontrés en la matière et propose des solutions possibles pour chacun d'eux. L'avance sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement ont besoin d'harmonisation et elles doivent être organisées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire suisse et mises en place de manière à garantir les prestations d'entretien.



Olga Gamma
Avocate

Une réglementation nationale indispensable

A l'heure actuelle, l'avance sur contributions d'entretien et l'aide au recouvrement sont réglementées de manière extrêmement différente d'un canton à l'autre. Cette situation implique souvent de nombreux obstacles administratifs et impose aux ayants droit des solutions peu satisfaisantes. Les disparités cantonales mettent à mal le principe constitutionnel d'égalité de traitement. Une réglementation nationale sous la forme d'une loi fédérale est donc indispensable pour les ayants droit. Ce n'est que de cette manière que la situation des familles touchées ou menacées par la pauvreté pourra être améliorée et leur droit à la sécurité d'existence garanti.

Une harmonisation par le biais d'un concordat est donc à exclure. Pour obtenir une solution uniforme dans toute la Suisse, il faudrait que l'ensemble des cantons signent un concordat, ce qui, vu l'urgence de la situation, demanderait bien trop de temps.

Réglementer uniformément l'avance sur contribution d'entretien

La Commission fédérale pour les questions féminines (CFQF) a fait réaliser en 2006 une étude sur la jurisprudence relative aux cas de déficit et sur les modifications nécessaires (cf. Freivogel Elisabeth, Contributions d'entretien après le divorce – soutien financier par des proches parents – aide sociale. Lorsque après une séparation ou un divorce le revenu familial ne suffit pas pour deux ménages : jurisprudence relative aux cas de déficit et modifications nécessaires, www.frauenkommission.ch). Elle montrait que l'actuelle jurisprudence du Tribunal fédéral, qui met le déficit exclusivement à la charge de la partie ayant droit à la contribution d'entretien, a pour effet que les femmes divorcées sont deux fois plus souvent touchées par la pauvreté que les hommes divorcés. En s'appuyant sur cette étude, la CFQF a formulé une liste de recommandations et notamment proposé que, en cas de divorce, on chiffre le déficit global et le répartisse entre les deux conjoints (Questions au féminin 1.2007, p.60 s.). Une dégradation de la situation des femmes résulte du fait que les contributions d'entretien destinées aux épouses ne sont avancées que dans un petit nombre de cantons et de façon très parcimonieuse, les montants étant calculés en fonction de certaines limites tenant compte du revenu et de la fortune. Dans le rapport, ce phénomène n'est pas analysé en détail et aucune solution n'est proposée.

Pourtant, seule une uniformisation de la réglementation sur l'avance de contributions d'entretien, y compris pour les épouses, permettra une amélioration de la situation des femmes touchées par la pauvreté. Les énormes disparités cantonales constatées dans l'organisation de l'avance sur contributions d'entretien pour enfant sont tout aussi scandaleuses. Un changement de canton peut en effet entraîner la perte totale du droit à l'avance ou générer des effets de seuils péjorant d'avantage la situation. De telles conséquences portent durement atteinte à l'égalité de traitement, il est donc indispensable de mettre en place des modalités de calcul valables dans tout le pays pour les avances sur contributions d'entretien, qu'elles soient destinées aux conjoints ou aux enfants.

L'avance des prestations d'entretien pour enfant doit être calculée indépendamment du revenu et de la fortune de la mère. Sa durée maximale doit être établie en fonction du titre d'entretien et il faut préalablement veiller à ce que celui-ci garantisse des avances jusqu'à la fin de la première formation. Dans la plupart des cantons, les avances maximales sont versées à hauteur de la rente

simple d'orphelin maximale. Cette réglementation, tout à fait pertinente, permet de couvrir une part équitable des frais liés aux besoins de l'enfant et devrait donc être reprise dans la législation fédérale. Il faudrait également que l'avance commence à partir de la date de déposition de la demande, sans aucun délai de carence et indépendamment du statut de séjour de l'enfant.

Afin que ces exigences puissent être appliquées rapidement, une loi fédérale devra être édictée sur la base de l'art. 116, al.1, Cst.

Concrétiser légalement les prestations d'aide au recouvrement

Les créancières d'aliments doivent disposer des mêmes instruments pour faire valoir leur droit dans tous les cantons. Le rapport estime à juste titre qu'il faudrait que la loi précise les prestations des services de recouvrement sous la forme d'un catalogue contraignant. Les femmes, souvent déjà contraintes d'assumer la double charge de la vie familiale et de leur activité professionnelle, n'ont pas à subir en plus les coûts du recouvrement. Il faut donc que l'aide au recouvrement des contributions pour enfant et pour épouse soit gratuite et que les mêmes règles s'appliquent aussi aux enfants majeurs en formation.

Afin de répondre à ces exigences, l'aide au recouvrement doit impérativement être professionnalisée. Il convient, comme le préconise le rapport, d'obliger les cantons à prendre des mesures pour garantir une aide au recouvrement de qualité. De même, il faudrait en transférer la compétence à des autorités cantonales spécialisées afin d'éviter aux créancières d'aliments toute différence de traitement d'un canton à l'autre. Grâce à une aide au recouvrement efficace et professionnelle, les pensions alimentaires pourront être recouvrées plus rapidement qu'auparavant, ce qui devrait, par conséquent, faire baisser le nombre de demandes d'aide sociale ou d'avance sur contributions d'entretien. En préconisant, pour les avances destinées aux enfants, un montant maximal uniforme et indépendant du revenu et de la fortune de la mère, on libérerait des ressources considérables en personnel dans les cantons qui pourraient ainsi être employées pour le recouvrement.

Versement à un tiers de rentes pour enfant dans la prévoyance professionnelle

Le rapport arrive à la conclusion qu'il serait plus efficace et prometteur de permettre aux services de recouvrement d'obtenir du tribunal une décision obligeant l'institution de prévoyance à verser au représentant légal tout ou partie des dettes contractées par le parent débiteur au titre de la rente pour enfant. Mais pour obtenir ce résultat

dans tous les cas semblables, il vaudrait mieux créer des dispositions légales dans la LPP, rendant obligatoire le versement des rentes pour enfant directement à l'enfant s'il est majeur ou à son responsable légal s'il est encore mineur. C'est la seule solution qui permette aux enfants majeurs forcés d'agir en justice contre le parent débiteur d'éviter un conflit de loyauté et une procédure judiciaire coûteuse pour obtenir un titre de créance.

Des mesures pour garantir des avoirs de prévoyance professionnelle

Les avoirs de prévoyance professionnelle constituent souvent la seule fortune des parents ayant contracté des dettes d'entretien. Les services de recouvrement doivent donc être informés lorsqu'un assuré LPP ayant contracté des dettes d'entretien souhaite obtenir le versement de ses avoirs. Il est donc juste que le rapport conclue à la création d'une base légale obligeant les institutions de prévoyance ou de libre passage à informer les services de recouvrement de l'arrivée des demandes de retrait, afin que celles-ci puissent obtenir à temps les sûretés pour les versements d'entretien à venir, c'est-à-dire avant la fuite des avoirs vers l'étranger.

Bilan

Le rapport donne un aperçu global et systématique des problèmes liés à l'avance sur contributions d'entretien et à l'aide au recouvrement et indique des solutions possibles. Une harmonisation est manifestement nécessaire sur certains points: véritables instruments de politique sociale, l'avance sur contribution d'entretien et l'aide au recouvrement doivent être organisées de manière uniforme sur l'ensemble du territoire suisse pour garantir les prestations d'entretien. Le montant de l'avance pour enfants doit être défini indépendamment du revenu et de la fortune du responsable légal et correspondre au maximum de la rente simple d'orphelin jusqu'à la fin d'une première formation. De même, l'avance sur contributions d'entretien destinée aux conjoints doit être réglementée uniformément.

L'aide au recouvrement doit être attribuée rapidement, de manière professionnelle et sans frais pour le bénéficiaire, afin de minimiser les répercussions financières négatives d'une séparation ou d'un divorce. Un recouvrement efficace devrait conduire à une baisse du nombre de demandes d'avances.

Olga Gamma Ammann, lic. iur., avocate indépendante,
ancienne membre de la CFQF.
Mél.: olga.gamma@gcs-law.ch

Harmonisation de l'aide au recouvrement à la lumière des pratiques cantonales

En réponse à un postulat de la Commission de la sécurité et de la santé publique du Conseil national, le Conseil fédéral a établi un rapport, le 4 mai 2011, sur l'harmonisation de l'aide au recouvrement et du droit aux avances de contributions d'entretien en Suisse. Ce rapport tient compte des résultats d'une consultation effectuée auprès des cantons, dont les différentes législations en la matière apportent des solutions qui peuvent varier fortement d'un canton à l'autre, principalement quant à la manière de déterminer le droit aux avances de contributions d'entretien et la durée de ce droit. Le présent article reprend certains éléments du rapport du Conseil fédéral, à la lumière des pratiques cantonales, tout en proposant quelques réflexions.



Daniel Känel
Service de l'action sociale SASoc,
Fribourg

Généralités

Selon la Constitution fédérale, la Confédération n'a pas de compétences propres pour légiférer dans le domaine de l'aide au recouvrement ou de l'avance des contributions d'entretien, puisqu'elle est tenue « seulement » de soutenir les mesures destinées à protéger la famille (article 116 al. 1 Cst.). De fait, il appartient aux cantons de mettre en place un service public pour aider de manière adéquate et appropriée, en général gratuitement, les personnes créancières à obtenir le paiement des contributions d'entretien pour elles-mêmes et/ou, le plus souvent, pour les enfants dont elles ont la garde (articles 131 et 290 du Code civil [CC]).

Les contributions d'entretien ou pensions alimentaires correspondent aux montants qu'une personne est tenue de payer, en principe au début de chaque mois, pour subvenir à l'entretien de ses enfants et/ou de la personne dont elle est séparée. Ces montants sont fixés par le juge civil ou l'autorité tutélaire, sous la forme d'un jugement ou d'une décision qui doivent revêtir un caractère exécutoire pour être appliqués, ou sous la forme d'une convention d'entretien dûment homologuée par l'autorité compétente (articles 125, 133, 137, 140, 176, 280, 283 et 287 CC). Le service cantonal d'aide au recouvrement des pensions alimentaires, en tant qu'autorité administrative d'exécution, doit disposer d'un tel titre fixant l'obligation d'entretien de manière claire et inconditionnelle pour intervenir auprès de la personne débitrice, lorsque celle-ci ne paie pas ou seulement partiellement les pensions dues.

Parallèlement, le service cantonal a la faculté d'accorder à la personne créancière des « avances de pensions alimentaires » pendant la période où l'obligation d'entretien n'est pas respectée. Comme l'aide sociale (article 115 Cst.), cette prestation relève toutefois de la compétence et du bon vouloir des cantons, en particulier pour ce qui est de l'étendue du droit aux avances (articles 131 al. 2 et 293 al. 2 CC). Ainsi, tous les cantons prévoient la possibilité d'accorder des avances plus ou moins généreuses en faveur des enfants. En revanche, une telle prestation en faveur des conjoints ou des ex-conjoints n'existe que rarement, malgré son importance a priori pour lutter contre la précarité constatée dans les familles monoparentales (cf. rapport social statistique suisse 2011, Office fédéral de la statistique/OFS 2011, p. 82).

Les avances correspondent au maximum aux montants des contributions d'entretien. Il s'agit d'une prestation à caractère social que le canton de domicile d'une personne créancière accepte de lui verser, en principe chaque mois, dès le moment où les contributions d'entretien ne sont pas ou que partiellement payées. Ce système d'avances ne modifie cependant pas l'obligation d'entretien qui avait été fixée par le juge ou l'autorité tutélaire. Le canton ne se substitue donc pas à la personne débitrice de l'obligation d'entretien, puisque cette personne devra finalement rembourser au canton les avances accordées à la personne créancière. En outre, malgré l'intervention du canton, les conjoints ou ex-conjoints demeurent libres de participer, en tant que demandeur ou défendeur, à une procédure de modification des contributions d'entretien, dont le montant peut donc être revu à la baisse par l'autorité compétente, le cas échéant avec effet rétroactif,

sans même que l'office cantonal de recouvrement ne soit consulté. La seule restriction du pouvoir de disposer des arriérés de pensions alimentaires réside dans la disposition des montants arriérés et déjà couverts par les avances du canton, qui est alors subrogé dans les droits des bénéficiaires (articles 131 al.2 et 289 al.2 CC). Pour les montants avancés par le canton, celui-ci est en effet devenu créancier vis-à-vis de la personne débitrice de l'obligation d'entretien. Pour le reste, le rôle du canton se limite à un mandat d'encaissement, qui peut parfois impliquer le droit d'agir en son propre nom pour le compte des bénéficiaires.

Si les relations entre le service cantonal et la personne créancière sont soumises aux règles de la procédure administrative, les droits des bénéficiaires étant examinés en principe chaque année dans le cadre d'une révision, les relations entre ledit service et la personne débitrice sont soumises par contre aux règles de la procédure civile ou pénale suivant les démarches entreprises (poursuites, séquestre, avis au débiteur, plainte pénale). Cependant, par *aide au recouvrement* il faut entendre non seulement toutes les mesures prévues par le droit privé et le droit pénal pour contraindre une personne à respecter son obligation d'entretien, mais aussi les différentes interventions possibles d'un service public pour amener cette personne, notamment par des arrangements, à respecter son obligation d'entretien en dehors d'une procédure contraignante. La pratique montre en effet qu'il peut être préférable de renoncer à une poursuite civile ou pénale lorsque la personne débitrice accepte de reconnaître ses obligations, de donner toutes les informations nécessaires sur sa situation financière et de s'acquitter au moins partiellement des contributions d'entretien jusqu'à ce qu'une meilleure solution soit trouvée. Une telle approche demeure conforme au droit fédéral, dans la mesure où les cantons doivent apporter une aide *adéquate et appropriée* aux personnes créancières (articles 131 al.1 et 290 CC). Par ailleurs, en cas de procédure pénale, les intérêts de la famille doivent être pris en compte (article 217 al.2 du Code pénal [CP]).

Les avances de contributions d'entretien

A l'exception des cantons de Berne et du Tessin, qui ne tiennent pas compte des ressources des bénéficiaires, tous les cantons déterminent le droit aux avances en fonction des revenus et de la fortune des bénéficiaires. Les différentes législations cantonales prévoient des limites de revenus et de fortune à ne pas dépasser pour avoir droit aux avances. Ce système permet de garantir une aide financière aux personnes dont les revenus et la fortune se situent en-dessous des limites maximales fixées par le canton. Cependant, d'une part, un tel système peut avoir un effet négatif lorsque la fortune éventuelle et les

revenus déterminants sont proches de la limite maximale, puisqu'une augmentation même minime de revenus peut faire perdre le droit aux avances ou à d'autres prestations sociales cantonales (effet de seuil). D'autre part, les cantons sont libres de fixer les limites maximales comme ils le souhaitent, de telle sorte qu'il existe de grandes différences entre les cantons. Une harmonisation sur ce point est donc souhaitable, en se référant par exemple à la législation fédérale en matière de prestations complémentaires à l'assurance vieillesse, invalidité et survivants. En revanche, il paraît peu probable aujourd'hui que les cantons acceptent d'accorder des avances sans tenir compte des revenus et de la fortune éventuelle des ayants droit, compte tenu du principe général de la subsidiarité des prestations à caractère social. Par ailleurs, avant d'opter pour une telle solution, il serait sans doute nécessaire de comparer au préalable le coût du travail administratif nécessaire pour déterminer le droit aux avances, en tenant compte de la situation financière des bénéficiaires, et le coût du travail administratif nécessaire pour recevoir et traiter une demande d'avances, sans tenir compte des ressources financières de l'ayant droit. Ensuite, il faudrait encore comparer ces résultats avec une éventuelle augmentation des dépenses cantonales en matière d'avances de pensions alimentaires.

Cela étant, le montant de l'avance varie considérablement d'un canton à l'autre. Ainsi, dans quinze cantons, le montant maximal de l'avance mensuelle équivaut au montant maximal de la rente d'orphelin, soit 928 francs par mois dès le 1^{er} janvier 2011 (articles 34 al.3 et 37 al.1 LAVS, RS 831.10; article 3 al.1 de l'ordonnance 11 sur les adaptations à l'évolution des prix et des salaires, 831.108). Dans les autres cantons, le montant maximal de l'avance mensuelle est fixé par la législation cantonale en vigueur et peut aller de 400 à plus de 1000 francs par mois. Une référence commune et unique au montant maximal de la rente d'orphelin serait facilement applicable et constituerait une mesure d'harmonisation importante. Néanmoins, le montant de l'avance ne devrait pas dépasser le montant de la contribution d'entretien telle que fixée par l'autorité compétente (juge civil ou autorité tutélaire) si celui-ci est inférieur au montant de la rente maximale d'orphelin. Il convient de rappeler ici que la possession d'un titre exécutoire est nécessaire pour permettre à l'office cantonal de recouvrement d'intervenir efficacement auprès des personnes débitrices, ce qui ne serait plus le cas si les montants alloués par le canton sous forme d'avances ne correspondaient plus aux contributions d'entretien dues.

La durée des prestations cantonales

De manière générale, la durée de l'aide au recouvrement et du droit aux avances est déterminée en fonction

du titre juridique fixant l'obligation d'entretien, c'est-à-dire par le jugement civil ou la décision tutélaire. Toutefois, dans plusieurs cantons, l'aide au recouvrement et le droit aux avances sont limités dans le temps indépendamment de la durée de l'obligation d'entretien telle que fixée par le juge civil ou l'autorité tutélaire. Par exemple, la durée de l'aide peut être limitée de deux ans à cinq ans (NE, GE, TI), respectivement se terminer à la majorité de l'enfant (AI, BS, SZ, TG). Seuls dix cantons interviennent aussi longtemps que le jugement ou la décision tutélaire le prévoient (BE, FR, GL, LU, NW, OW, SH, VD, ZG, ZH).

Une harmonisation est certainement souhaitable sur la question de la durée de l'aide, même s'il paraît difficile de trouver un compromis qui convienne à tous les cantons, dans la mesure où chaque canton développe son propre dispositif d'aide sociale, en le complétant par certaines offres qui s'inscrivent précisément dans ce dispositif. Pourtant, il serait au moins souhaitable que les cantons prévoient une forme d'aide au recouvrement et d'avances de contributions d'entretien pour soutenir les jeunes jusqu'à l'acquisition d'une première formation. Une solution serait de se référer à la limite maximale des vingt-cinq révolus, qui correspond à la durée maximale du versement de la rente d'orphelin. Cette solution a d'ailleurs été retenue dans trois cantons (GR, SG, SO). Cependant, le titre juridique fixant l'obligation d'entretien devra aussi prévoir la même durée. Il résulte ainsi de ce qui précède que l'aide au recouvrement et le droit aux avances sont étroitement liés au jugement exécutoire ou à la convention homologuée fixant l'obligation d'entretien. C'est pourquoi, il apparaît indiqué de réfléchir aussi à des possibilités d'harmonisation au moment de la fixation de l'obligation d'entretien.

Quelques réflexions

Parmi les difficultés inhérentes à la fixation de l'obligation d'entretien et à l'aide au recouvrement des pensions alimentaires, il y a lieu de mentionner les difficultés d'ordre relationnel entre les conjoints ou les ex-conjoints. Ces difficultés peuvent parfois même se développer en un véritable conflit pendant une longue période. Une autre difficulté réside souvent dans l'impossibilité objective pour certaines personnes, indépendamment de savoir qui est responsable de la situation, de respecter leur obligation d'entretien, du moins telle qu'elle avait été fixée par le juge civil ou l'autorité tutélaire à un moment déterminé. Certes, la création de deux ménages séparés occasionne une augmentation globale des charges dont il est en principe tenu compte au moment de la fixation des contributions d'entretien. Cependant, il n'est pas rare que la situation financière se modifie par la suite (perte de revenu, chômage de longue durée, naissance d'un nouvel

enfant, etc.), au point de réduire ou de supprimer la capacité contributive. Dans un tel cas, l'utilisation des moyens de recouvrement habituels, comme la poursuite pour dettes, n'est pas d'un grand secours pour la personne créancière, car les démarches d'encaissement aboutiront en général à un acte de défaut de biens délivré par l'office des poursuites. Une réflexion politique à ce sujet serait sans doute bienvenue.

Une des questions en jeu ici est celle du respect du minimum vital (cf. ATF [Arrêt du Tribunal Fédéral] 136 I 129; ATF 134 III 337; ATF 132 III 209). Faut-il considérer par exemple que chacun des parents doit supporter une part du coût d'entretien de l'enfant commun, indépendamment de leurs ressources financières respectives? Ou bien faut-il continuer à appliquer le droit actuellement en vigueur, selon lequel les contributions d'entretien doivent être fixées en fonction des revenus et de la fortune de chacun des parents et de leur enfant (articles 125 et 285 CC)? En matière d'exécution forcée ou de saisie de salaire, il faut malheureusement constater que si une saisie est déjà ordonnée en faveur d'un premier enfant sur la base d'un jugement exécutoire et que le minimum vital du parent débiteur est déjà atteint, les enfants de ce même parent nés d'une autre union ne pourront rien recevoir si le parent débiteur n'entreprend pas lui-même les démarches nécessaires pour répartir équitablement le solde disponible de ses revenus entre tous ses enfants. Il existe là aussi des possibilités d'harmonisation intéressantes au niveau du droit privé.

De même, malgré l'indépendance du pouvoir judiciaire, il serait souhaitable que les magistrats soient rendus attentifs à l'importance de prévoir expressément dans le titre fixant l'obligation d'entretien que celle-ci dure jusqu'à la fin de la formation de l'enfant pour autant qu'elle soit achevée dans un délai raisonnable (art. 277 al. 2 CC). Seule une obligation d'entretien claire et inconditionnelle permet en effet aux offices de recouvrement cantonaux d'entreprendre les démarches nécessaires auprès de la personne débitrice (cf. arrêt du Tribunal fédéral du 19 octobre 2005, cause 5P.88/2005, considérant 2). La possession d'un titre clair évitera au jeune en formation de devoir saisir lui-même le juge, en vue de faire condamner l'un ou l'autre de ses parents à lui verser une contribution d'entretien pour la période au-delà de la majorité. Cela paraît d'autant plus justifié que la complexité des mécanismes juridiques à mettre en œuvre pour obtenir un jugement exécutoire dans un délai raisonnable peut décourager plus d'une personne à saisir la justice, sans compter les frais y relatifs.

En outre, il y a lieu d'évoquer certains jugements ou conventions fixant l'obligation d'entretien en fonction des revenus de la personne débitrice, ce qui contraint la personne créancière à se renseigner quasiment en permanence pour connaître les revenus de son ex-conjoint, afin de connaître le montant de la contribution d'entretien

auquel elle a droit. Pour des raisons évidentes, il serait naturellement souhaitable que de tels « jugements » ne soient plus rendus, respectivement que de telles conventions ne soient plus homologuées à l'avenir, ce qui paraît en tous les cas possible lorsque l'obligation d'entretien est fixée durant la minorité de l'enfant, puisque le juge jouit alors d'un large pouvoir de décision (articles 133, 176 al.3, 276 CC).

Conclusion

Le rapport du Conseil fédéral du 4 mai 2011 comporte une analyse détaillée de l'aide au recouvrement et du droit aux avances de pensions alimentaires en Suisse. Il contient plusieurs propositions intéressantes destinées à harmoniser les différentes offres cantonales en ce domaine, notamment par la professionnalisation de l'aide et la manière uniforme de fixer le montant des avances et la durée de l'aide cantonale.

En tous les cas, il est important que les cantons maintiennent une forme d'aide en faveur des personnes créancières d'une obligation d'entretien. Ce soutien aux familles apparaît d'autant plus nécessaire aujourd'hui

que le taux de divorce reste élevé en Suisse (près de 50%) et que les familles monoparentales doivent souvent recourir à l'aide sociale (cf. rapport social statistique suisse 2011, Office fédéral de la statistique/OFS 2011, p.76 et 82).

Toutefois, il paraît difficile de trouver une solution en utilisant les seules ressources financières des conjoints ou des ex-conjoints, qui ne sont que rarement en mesure de supporter eux-mêmes l'augmentation globale de leurs charges après la séparation. De fait, dans grand nombre de situations, l'intervention du canton est indispensable pour garantir aux personnes séparées ou divorcées des conditions d'existence conformes à la dignité humaine. Les avances de contributions d'entretien constituent un moyen utile, en l'absence de paiement des personnes débitrices, et peuvent permettre aux bénéficiaires d'éviter le recours à l'aide sociale.

Daniel Känel, conseiller juridique, coordinateur pour l'aide aux victimes et l'aide au recouvrement des pensions alimentaires, service de l'action sociale SASoc, Fribourg.
Mél.: daniel.kaenel@fr.ch

« Jeunesse en action » : les jeunes de Suisse se rapprochent de l'Europe

Depuis le début de 2011, la Suisse participe aux programmes européens « L'éducation et la formation tout au long de la vie » (LLP) et « Jeunesse en action ». Alors que le premier encourage l'échange scolaire et professionnel (formation initiale et continue formelle), le second favorise les activités éducatives non formelles. Il s'agit d'expériences que les jeunes peuvent rassembler dans le cadre d'un échange, d'un service bénévole ou de projets internationaux en faveur de la jeunesse. Les programmes destinés à la jeunesse sont mis en œuvre avec grand succès dans de nombreux Etats européens à l'intérieur et en dehors de l'UE. Un premier bilan intermédiaire pour la Suisse montre que « Jeunesse en action » est aussi en bonne voie chez nous, même si la Suisse n'est pas l'Europe et s'il y a encore des efforts à faire.



Tina Hofmann
Office fédéral des assurances sociales

Développement d'une politique de la jeunesse dans l'Union européenne

L'Union européenne et sa stratégie pour la jeunesse

La politique européenne de la jeunesse est récente. Un premier programme européen indépendant baptisé « Jeunesse pour l'Europe », puis un autre, « Service volontaire européen », ont touché en 1998 et 1999 environ 405 000 jeunes. L'objectif principal de ces programmes était d'encourager la participation active

des jeunes dans la société et leur intégration sociale. Il s'agissait d'y parvenir par des mesures d'échange au sein même de la communauté européenne et avec des pays tiers.¹

En 2001 a été adopté le livre blanc « Un nouvel élan pour la jeunesse européenne », qui proposait un cadre renouvelé de coopération entre les différents acteurs du domaine de la jeunesse en Europe. L'objectif premier du livre blanc était d'impliquer davantage les jeunes dans les décisions qui les concernent² et de prendre mieux en compte leurs attentes dans d'autres

domaines politiques. Le « dialogue structuré », comme on l'a appelé, est une mesure importante issue du livre blanc. Cette notion implique que les gouvernements et les administrations, organes de l'Union européenne compris, discutent avec les jeunes sur la base d'un schéma préétabli. L'objectif est d'instaurer un débat de fond sur des thèmes importants, débouchant sur des résultats exploitables pour les décideurs politiques.

Les jeunes Européens doivent participer aux projets politiques et prendre conscience du fait que l'Union européenne est importante pour eux.³

Une véritable **stratégie européenne pour la jeunesse** a été adoptée en 2009. Elle forme un cadre renouvelé de **coopération dans le domaine de la jeunesse (2010-2018)** et inclut également les principes du livre blanc. La stratégie européenne pour la jeunesse vise en outre à créer davantage de possibilités et à instaurer l'égalité des chances dans l'enseignement et sur le marché du travail (aptitude à l'emploi), ainsi qu'à favoriser la citoyenneté active (participation), l'inclusion sociale et la solidarité de tous les jeunes.⁴

Les défis actuels

La stratégie pour la jeunesse doit faciliter la mise en œuvre de la stratégie de Lisbonne⁵, adoptée à l'occa-

1 http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/youth/2001/yfe_evs/YEEVxpSEC_fr.pdf, p. 4-5.

2 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11055_fr.htm.

3 http://ec.europa.eu/youth/focus/focus165_fr.htm.

4 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_fr.htm.

5 http://europa.eu/legislation_summaries/employment_and_social_policy/community_employment_policies/c11325_fr.htm.

sion d'une séance extraordinaire du Conseil européen à Lisbonne en 2000 et qui contient des objectifs en matière de croissance et d'emploi. Le Conseil européen de Lisbonne a tenté de donner des lignes directrices visant à saisir les opportunités offertes par la nouvelle économie pour éradiquer le chômage et d'autres problèmes sociaux. Au vu de la conjoncture favorable, en 2000, le plein emploi paraissait un objectif réalisable. Mais en raison de la dégradation conjoncturelle et de l'apparition de problèmes structurels dans les Etats membres, cet objectif s'éloigne du domaine du réalisable. Le taux de chômage de l'Union européenne augmente, en particulier chez les jeunes. C'est pourquoi ces dernières années, le programme « Jeunesse en action » a de plus en plus pour mission de permettre aux jeunes de mieux s'insérer sur le marché du travail grâce à l'acquisition de compétences informelles.

Le programme « Jeunesse en action »

Stratégie 2007-2013

En 2006, le Parlement européen et le Conseil ont mis en place le programme « Jeunesse en action », pour lequel 885 millions d'euros seront investis au total entre 2007 et 2013.

La participation est ouverte aux Etats membres de l'UE, de l'EEE et de l'AELE (organisation dont la Suisse est membre), aux pays candidats à l'adhésion à l'UE, aux pays des Balkans occidentaux et aux pays tiers (ou pays partenaires) ayant passé avec l'UE des accords de coopération dans le domaine de la jeunesse.⁶ La Commission européenne et les pays participants qui mettent en œuvre le programme prévoient les structures

nécessaires à la réalisation du programme aux niveaux européen, national, voire régional et local.

Le programme définit différents objectifs découlant de la stratégie pour la jeunesse 2010 à 2018.⁷ Il doit en particulier encourager la citoyenneté active des jeunes et leur citoyenneté européenne en particulier, développer la solidarité et la tolérance chez les jeunes, notamment afin de renforcer la cohésion sociale. Il doit également favoriser la compréhension mutuelle entre les jeunes de pays différents et contribuer à l'amélioration des systèmes de soutien et des capacités des organisations œuvrant dans le domaine de la jeunesse. Enfin, il doit promouvoir la coopération européenne dans le domaine de la jeunesse.

Ces objectifs doivent être mis en œuvre au niveau des projets. La Commission européenne définit également des priorités permanentes et des priorités annuelles.⁸ Les demandes reçues qui tiennent compte de ces thèmes sont alors traitées en priorité. La **citoyenneté européenne**, destinée à éveiller chez les jeunes la conscience d'être des citoyens de l'Europe, figure parmi les **priorités permanentes**. C'est aussi le cas de la **participation active** des jeunes dans la société et du respect de la **diversité culturelle**, en rapport avec la lutte contre le racisme et la xénophobie. **L'inclusion des jeunes ayant moins d'opportunités** constitue une priorité permanente importante.

Les **priorités annuelles** actuelles sont les suivantes: l'année européenne du volontariat 2011, le chômage des jeunes, la croissance inclusive (en tant que mesure contre la pauvreté et la marginalisation), les défis environnementaux mondiaux et le changement climatique, la créativité et l'esprit d'entreprise et, enfin, l'année de la jeunesse UE-Chine.

Les groupes-cibles et les méthodes de l'apprentissage non formel / informel

Le programme « Jeunesse en action » s'adresse aux jeunes entre 13 et

30 ans, ainsi qu'aux personnes engagées dans des activités de jeunesse en milieu ouvert ou dans une organisation de jeunesse.

Grâce à des activités extrascolaires, les jeunes ont la possibilité de développer des compétences non formelles et informelles, ainsi que la conscience d'être des citoyens européens. La notion d'apprentissage non formel désigne un processus d'apprentissage qui se déroule en dehors du parcours éducatif formel et sur une base volontaire. L'apprentissage informel désigne quant à lui un processus d'apprentissage au cours des activités de la vie quotidienne, ce que l'on appelle le « *learning by doing* », par exemple dans la famille et pendant les loisirs. L'apprentissage non formel et informel permet aux jeunes d'acquérir des compétences essentielles, améliore leurs perspectives professionnelles et contribue à leur épanouissement personnel et à leur inclusion sociale. Ces méthodes se fondent sur une approche participative et centrée sur l'apprenant; elles s'effectuent sur une base volontaire et sont donc étroitement liées aux besoins, aux aspirations et aux intérêts des jeunes.⁹

Le programme offre en outre aux organisations de jeunesse et aux personnes actives dans le domaine de la jeunesse des occasions d'entraînement et de constitution de liens de réseau, avec un accent particulier sur la dimension européenne du travail pour la jeunesse.

Actions

Pendant la période 2009 à 2013, le programme prévoit des mesures décentralisées, appelées actions, correspondant à plusieurs priorités et critères de sélection des projets proposés et mises en œuvre dans les pays pour lesquels elles sont conçues. Ces mesures sont les suivantes:

Jeunesse pour l'Europe: les échanges de jeunes offrent à des groupes de jeunes de différents pays l'occasion de se rencontrer et d'apprendre à mieux connaître leurs

6 http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/c11080_fr.htm.

7 Guide du programme 2011, p. 6.

8 Guide du programme 2011, p. 6-8.

9 Guide du programme 2011, p. 11.

cultures respectives en se retrouvant autour d'un thème spécifique. C'est par exemple le cas du projet «Begegnung – Lass mir Platz» (rencontre – fais-moi de la place) de l'association Trägerverein offene Jugendarbeit Bern (TOJ), dans lequel dix jeunes Suisses et huit jeunes Allemands âgés de 18 à 25 ans se rencontrent à Berne pour évoquer le thème des jeunes dans les lieux publics par le biais de différents modèles de théâtre pédagogique et pour monter une petite pièce.

Jeunesse pour l'Europe: les **initiatives de jeunes** soutiennent des projets collectifs élaborés aux niveaux local, régional, national et international, et sont lancées par les jeunes eux-mêmes. Cette action permet également de soutenir des projets nationaux, comme le projet «Iavoratori»: sept jeunes sans travail du Tessin utilisent leurs idées et leurs expériences du monde du travail pour développer un projet artistique en se familiarisant dans la foulée avec différentes techniques et possibilités offertes par le théâtre d'improvisation, les arts du cirque, l'acrobatie, etc. Les projets artistiques ne sont soumis à aucune limite pour autant qu'ils aient un rapport avec le monde du travail, que les participants y apprennent et y expérimentent de nouvelles techniques, que le travail de groupe y soit encouragé et que le public soit sensibilisé par ce biais au thème du marché du travail.

Jeunesse pour l'Europe: les **projets jeunesse pour la démocratie** ont pour but d'encourager la participation des jeunes au plan régional, national ou international.

Le **Service volontaire européen** offre aux jeunes la possibilité d'un engagement volontaire au sein de l'Union européenne ou en dehors.

L'action **Coopération avec les pays voisins (Jeunesse dans le monde)** soutient les échanges de jeunes et les projets de formation mis en œuvre avec des organisations partenaires de pays voisins de l'Union européenne. C'est le cas du projet «Participation of the youth – how can young people

take influence» du parlement des jeunes d'Emmen, dans le cadre duquel 21 jeunes de Suisse, de Slovaquie et d'Arménie se retrouvent à Tsakhkadzor (Arménie) afin de débattre des différents systèmes, possibilités et méthodes de participation dans la société, et de la question de savoir quelles sont les conditions à réunir pour que les jeunes puissent s'intégrer dans la société.

La **formation et la mise en réseau des acteurs du domaine de la jeunesse et des organisation de jeunesse** sont également encouragées. La formation continue et l'échange d'expériences doivent permettre d'améliorer encore la qualité des projets, des partenariats et des réseaux. Dans le cadre du projet réalisé par la France «Volunteering 2011 / Global strategies for global challenges», par exemple, des organisations de jeunesse, des jeunes et des institutions œuvrant pour la jeunesse ont débattu, à l'occasion de l'année européenne du volontariat, des défis et des priorités du travail bénévole des jeunes et de sa pérennité. Les conclusions de ces débats ont été intégrées dans le livre blanc du bénévolat 2011 à 2021.¹¹

La **rencontre de jeunes gens avec des responsables de la politique de la jeunesse** permet de soutenir la coopération et le dialogue structuré entre les jeunes, les personnes actives dans le domaine de la jeunesse et les responsables de la politique de la jeunesse.

Outre les actions décentralisées énumérées ci-dessus et qui sont menées individuellement par les agences nationales, le programme «Jeunesse en action» comprend également des mesures dites centralisées, mises en œuvre par l'agence exécutive «Education, audiovisuel et culture» (EACEA) de la Commission européenne, dont le siège est à Bruxelles.

Un vrai succès

Les programmes de jeunesse européens jouissent d'une grande popula-

rité: chaque année, quelque 100 000 personnes prennent part aux activités proposées dans ce cadre. Les jeunes défavorisés («jeunes ayant moins d'opportunités») représentent environ 30% des participants. Environ 30 000 personnes actives dans le domaine de la jeunesse prennent part à des formations et 20 000 organisations de jeunesse et structures d'activités de jeunesse en milieu ouvert mettent en œuvre quelque 7 500 projets transnationaux.

En 2007 et en 2009, le programme «Jeunesse en action» a fait l'objet d'évaluations intermédiaires à large échelle, dans le cadre desquelles 3 920 participants et 2 000 non-participants ont été interrogés. Voici les principaux résultats de l'évaluation intermédiaire de 2009.¹²

Jusqu'ici, 278 000 jeunes et 102 000 animateurs de jeunesse ont pris part au programme (en chiffres absolus). Sur 42 700 projets soumis, 21 800 ont reçu un soutien, pour un investissement global de 405,4 millions d'euros. En 2007, 52% des projets soumis ont été soutenus, contre 42,3% en 2009. Seuls 28% des participants de 2009 avaient déjà bénéficié des programmes en 2008. Côté opinions, 66% des jeunes pensent que leurs perspectives professionnelles se sont améliorées; 88% des animateurs de jeunesse estiment avoir amélioré leurs aptitudes; 92% des organisations de jeunesse affirment que leurs compétences en matière de gestion de projets ont connu une évolution positive; 95% des jeunes estiment que leur participation à «Jeunesse en action» leur a permis d'améliorer leurs compétences en langues étrangères; 67% des organisations participantes disent

10 Guide du programme 2011, p. 14-15.

11 Les exemples cités et d'autres encore peuvent être retrouvés dans la banque de données de la Commission européenne: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/eve/alfresco/faces/jsp/dialog/advanced-search-eve.jsp.

12 Le rapport d'évaluation (en anglais) peut être téléchargé ici: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0220:FIN:EN:PDF>.

que les jeunes ont pu renforcer leurs capacités entrepreneuriales, et enfin, 61% des jeunes estiment avoir une vision plus claire de leur avenir professionnel et de la suite de leur formation.

Les évaluateurs indépendants arrivent à un résultat très positif. « Jeunesse en action » a une action durable sur les participants, et nombre d'entre eux s'engagent au-delà de la seule participation au programme. Parmi ceux qui n'ont encore jamais participé à « Jeunesse en action », plus d'une personne interrogée sur trois connaît le programme. On observe également que les organisations de jeunesse sont toujours plus nombreuses à demander un soutien (y compris les moins expérimentées, appelées « grass root organisations »).

S'agissant de l'avenir du programme, les évaluateurs sont favorables à quelques aménagements, consistant par exemple à limiter le nombre d'actions, ou à faire davantage connaître les nombreuses offres par le biais des médias sociaux (en particulier la prise en charge des coûts pour les jeunes défavorisés). Ils suggèrent aussi de faire davantage connaître le certificat Youthpass, qui décrit et valide l'expérience et les résultats d'apprentissage acquis pendant le projet. En règle générale, ils préconisent que l'accent des programmes soit mis sur l'encouragement des jeunes et le soutien du travail dans le domaine de la jeunesse. Enfin, le constat selon lequel les demandes de soutien sont d'année en année plus nombreuses a débouché sur la proposition d'augmenter dès 2012 les moyens consacrés à « Jeunesse en action ».

La participation de la Suisse

Mise en œuvre des programmes en Suisse

Depuis le milieu des années 1990, le Conseil fédéral a pour objectif la pleine participation aux programmes de jeunesse et de formation profes-

sionnelle de l'UE. Au terme d'un long processus politique, c'est en 2010 que l'accord bilatéral sur la participation de la Suisse a été signé. Depuis le début de 2011, la Suisse participe donc aux programmes européens en tant que pays associé, et les citoyens suisses peuvent prendre part à toutes les actions menées dans le cadre de « Jeunesse en action ». Au sein de l'administration fédérale, c'est le Secrétariat d'Etat à l'éducation et à la recherche (SER) qui est responsable de ce domaine.

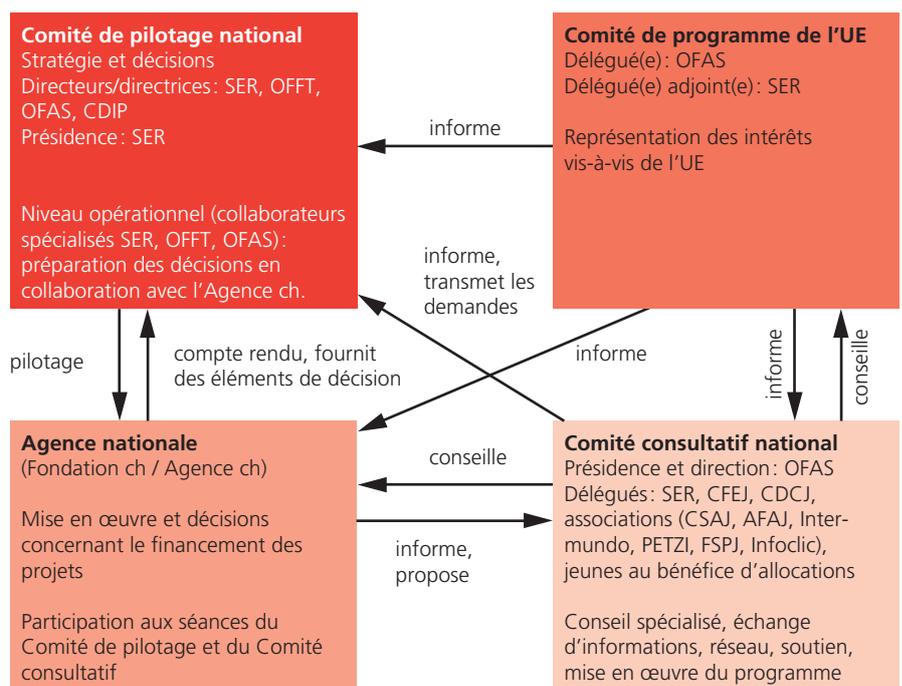
Parallèlement à ce processus politique s'est instaurée dès 1995 une participation volontaire de la Suisse. Cela signifie que les jeunes Suisses ont pu prendre part aux programmes dans le cadre de certains projets et sur la base d'accords avec des coordinateurs et des institutions partenaires au sein de l'UE. La possibilité de participer librement était toutefois limitée à certaines actions comme les rencontres de jeunes, le service volontaire européen et la formation con-

tinue pour les jeunes travailleurs et les volontaires.

La Suisse, comme tous les autres pays participants, s'est dotée depuis cette année d'une agence nationale chargée de la mise en œuvre des actions décentralisées. C'est à la « Fondation ch pour la collaboration confédérale » (Agence ch) qu'a été confiée cette mission à l'issue d'un appel d'offres public. L'Agence ch a notamment pour mission, sur mandat du SER, d'accompagner les organismes d'utilité publique, les ONG, les institutions publiques et les groupes informels de jeunes qui souhaitent mettre sur pied des projets et des manifestations, ainsi que les jeunes qui désirent accomplir un service volontaire, en les aidant à déposer une demande et à mettre en œuvre leurs activités. L'Agence ch est aussi chargée de la sélection des projets, de la gestion des fonds, de l'information des participants potentiels, de la diffusion des résultats, de l'élaboration de la stratégie et des rapports annuels, de la

Structure du programme « Jeunesse en action »

G1



Source : OFAS

rédaction des comptes rendus pour la Commission européenne et, enfin, de l'échange avec cette dernière et avec d'autres agences nationales pour les questions de mise en œuvre.

Le rôle de l'OFAS

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) est l'organisme fédéral spécialisé dans les questions de l'enfance et de la jeunesse. Il est régulièrement en contact avec les principaux acteurs du domaine des activités de jeunesse extrascolaires, il entretient des relations de réseau tant nationales qu'internationales et est représenté au sein d'importants organes de la politique de la jeunesse. Il appuie les programmes de jeunesse européens au sein des organes importants en leur apportant son aide professionnelle, politique et stratégique.

L'OFAS assume le rôle d'interlocuteur pour tout ce qui concerne la mise en œuvre pratique du programme « Rencontres entre les jeunes et les responsables de la politique de jeunesse », dans l'esprit du dialogue structuré.

Conformément aux objectifs européens, la stratégie de la Suisse pour la jeunesse met particulièrement l'accent sur certains domaines d'action tels que la promotion et la reconnaissance de la formation non formelle, la participation des jeunes et l'inclusion des jeunes ayant moins d'opportunités.

L'organe dirigeant est le Comité de pilotage national. Il se compose des directeurs des offices concernés. Pour « Jeunesse en action », c'est Ludwig Gärtner, vice-directeur de l'OFAS, qui assume cette fonction. Les programmes éducatifs « Apprentissage tout au long de la vie » sont représentés par la directrice de l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), Ursula Renold. La présidence est exercée par le secrétaire d'Etat Mauro Dell'Ambrogio (SER). Le **Comité de pilotage** définit les orientations stratégiques de la mise en œuvre des deux programmes européens ainsi que les prio-

rités nationales, et approuve la convention annuelle, les programmes de travail et le rapport annuel de l'Agence ch.

Le **Comité consultatif national**, chargé des aspects spécialisés, est présidé et dirigé par l'OFAS. Il regroupe des représentants des principaux acteurs de la politique suisse de la jeunesse. Sa tâche consiste essentiellement à conseiller et à assister l'Agence ch dans la mise en œuvre du programme, à faire connaître les activités de ce dernier au sein de sa propre organisation et dans son entourage (effet de démultiplication) et à les intégrer dans les activités éducatives et de jeunesse de dimension nationale.

Les délégués présents au sein du **Comité du programme européen** représentent les intérêts de la Suisse vis-à-vis de la Commission européenne.

Premières expériences de participation

Etant donné que la Suisse participe aux programmes de jeunesse depuis six mois seulement et que l'Agence ch a dû être mise sur pied, il n'est pas encore possible de dresser un bilan intermédiaire parlant. Alors que d'autres pays sont obligés d'opérer une sévère sélection dans les projets présentés, la Suisse dispose pour l'instant de davantage de moyens qu'il n'en faudrait pour financer les demandes relatives à des projets de qualité.

Trois des cinq délais de remise des demandes pour 2011 sont passés, et l'on constate que la majorité des projets présentés concernent les actions **Jeunesse pour l'Europe** (14 demandes), **Jeunesse dans le monde** (7 demandes) et **Formation et mise en réseau** (11 demandes). Deux demandes de projets sont également parvenues pour l'action **Rencontre avec les responsables de la politique de la jeunesse** (dialogue structuré). Aucun bilan intermédiaire ne peut être dressé sur le service volontaire européen, car les travaux préparatoires et l'accréditation des organisa-

tions agréées viennent tout juste de commencer.

Au total, les demandes de financement de projets atteignent 0,772 million d'euros, pour un montant disponible pour 2011 de 1,163 million d'euros. Sur les 22 demandes adressées lors des deux premiers délais, 17 projets ont pu être soutenus à hauteur de 0,32 million d'euros. On ne peut donc pas certifier que le budget sera attribué dans sa totalité à l'issue de cette première année.

Julien Jaeckle, chef du projet « Jeunesse en action » auprès de la Fondation ch / Agence ch, dresse néanmoins un premier bilan optimiste: il se dit positivement surpris du nombre de demandes et de la diversité des thèmes, des idées et des initiateurs. L'Agence ch peut ainsi soutenir des projets et des formations issues de groupes de jeunes informels, de petites organisations de jeunesse, de responsables locaux du domaine de la jeunesse, mais aussi d'institutions établies et d'organisations faitières. De plus, au moins 61 demandes pour des projets dans lesquels des organismes suisses interviennent en tant que partenaires ont été transmises à des agences d'autres pays, dont 26 ont déjà été acceptées. Un nombre croissant de responsables de jeunes et d'animateurs de jeunesse prennent part aux activités de formation et de mise en réseau, entrent de cette manière dans le mouvement « Jeunesse en action » et lancent de nouveaux projets de partenariat.

Le programme jeunesse de l'Union européenne se fonde sur le renforcement de l'identité des jeunes en tant que citoyens autonomes d'Europe. L'identité des jeunes de Suisse n'est toutefois pas aussi liée à l'Europe que celle des jeunes d'autres pays. Par ailleurs, le programme « Jeunesse en action » se caractérise par une grande complexité en ce qui concerne les démarches administratives et la compréhension des contenus des projets. Mais un coup d'œil sur l'Europe permet de se rendre compte que cela ne porte pas préjudice au succès du pro-

gramme. L'Agence ch ainsi que toutes les personnes et organisations engagées dans ce processus doivent maintenant aider ce programme européen à percer en Suisse également, par des informations ciblées et des opérations de relations publiques.

Jeunesse en action 2.0, la nouvelle génération du programme

C'est en 2010 qu'a été lancée l'initiative phare de l'UE « Jeunesse en mouvement », qui s'inscrit dans la ligne de la nouvelle stratégie de l'UE « Europe 2020 » et doit constituer le cadre des futurs programmes mis en œuvre dès 2014. Par cette initiative, la Commission européenne entend aider les jeunes à acquérir les connaissances et les compétences dont ils ont besoin pour décrocher un emploi.¹³ La question de savoir si « Jeunesse en action » doit être maintenu sous forme de programme indépendant ou regroupé dans une approche commune avec les programmes de formation

fait maintenant débat. Une vaste consultation en ligne à l'échelle européenne a donc été menée afin de prendre le pouls des acteurs de la politique de la jeunesse.¹⁴ L'évaluation montre que le programme « Jeunesse en action » est considéré comme un instrument novateur qui permet de promouvoir le domaine européen de la jeunesse et atteint ses objectifs. Par ailleurs, plus de 80% des personnes consultées sont d'avis qu'il faut poursuivre cet effort sous la forme d'un programme de jeunesse indépendant.

L'OFAS a également pris position au sujet de l'avenir de « Jeunesse en action » : il souligne le fait que pour la Suisse, la priorité va à l'acquisition et à la reconnaissance de la formation non formelle, à l'orientation sur des groupes cibles qui n'ont autrement guère d'occasions de faire l'expérience de la mobilité, aux échanges entre pays et institutions, ainsi qu'à la reconnaissance du volontariat. L'OFAS est en outre d'avis que le programme nouvelle génération ne doit pas être considéré comme un simple programme destiné à favoriser l'emploi et la croissance.

En juin 2011, la Commission européenne a communiqué sa vision d'un nouveau programme pour la période 2014-2020, qui doit être baptisé « Education Europe » et regroupera les

programmes de formation « Apprentissage tout au long de la vie », « Erasmus Mundus » et « Jeunesse en action ». Il prévoit également un soutien au domaine du sport.¹⁵ Le défi consistera maintenant à convaincre les acteurs européens du domaine de la jeunesse de la pertinence de cette idée. Seule une minorité d'entre eux (17%) s'est prononcée en faveur d'un programme unique européen lors de la consultation en ligne.

Autres informations et liens

www.ch-go.ch/programme/jugend-in-aktion/
site web de la Fondation ch consacré à la participation de la Suisse à Jeunesse en action.

www.jeunesseenaction.fr/index.php/agence-francaise-du-programme-europeen-jeunesse-en-action : site web de l'agence française chargée de la mise en œuvre du programme européen.

www.ch-go.ch/repository/proxy/oi-files/10232/yia/programme-guide_fr.pdf.

Télécharger le Guide du programme Jeunesse en action.

http://europa.eu/legislation_summaries/education_training_youth/youth/ef0022_fr.htm.

Stratégie européenne pour la jeunesse.

¹³ http://ec.europa.eu/education/news/news2540_fr.htm.

¹⁴ www.jugendfuereuropa.de/news/7580/

¹⁵ http://ec.europa.eu/youth/index_fr.htm.

Tina Hofmann, lic. phil., collaboratrice scientifique, Questions Enfance et jeunesse, domaine FGS, OFAS.

Mél. : tina.hofmann@bsv.admin.ch

Collaborateurs « difficiles »

Une enquête auprès de cadres et de responsables du personnel dans la région de Bâle montre que 25% des collaborateurs présentent des problèmes psychiques ayant une incidence sur leur capacité de travail. Les problèmes relationnels sont particulièrement importants. Face aux comportements « difficiles » de leurs collaborateurs, les supérieurs hiérarchiques n'ont pas une réponse spécifique et sont souvent débordés. Ils comptent rarement sur un soutien de l'AI si bien que, très souvent, ils résolvent les problèmes en résiliant les rapports de travail.

Niklas Baer, Tanja Fasel

Unité de réadaptation des Services psychiatriques cantonaux de Bâle-Campagne, Liestal

Contexte

Avec la 5^e et la future 6^e révision, l'assurance-invalidité se concentre sur l'environnement de travail des assurés et s'efforce, au moyen de l'intervention précoce et des mesures de réadaptation, de les maintenir ou de les faire revenir au travail. Mais si les actions se multiplient, on ne dispose pas de données de qualité sur l'importance des affections psychiques dans les entreprises et sur les processus à l'œuvre dans la sphère professionnelle débouchant sur une mise en invalidité. C'est pourquoi l'Office fédéral des assurances sociales a financé une étude pilote dans le cadre du programme de recherche sur l'invalidité et le handicap afin de disposer d'une base empirique permettant de comprendre et de maîtriser les situations problématiques liées à des raisons psychiques dans les entreprises. La recherche a été

réalisée conjointement par l'Unité de réadaptation des Services psychiatriques cantonaux de Bâle-Campagne et la Haute école spécialisée de Carinthie en Autriche. Le travail a été soutenu par un groupe d'accompagnement comprenant des représentants des associations régionales d'employeurs et de spécialistes des ressources humaines, de la Conférence des offices AI, du Secrétariat d'Etat à l'économie, de Pro Mente Sana et de l'Office fédéral des assurances sociales. L'étude devait en outre fournir des indications sur les moyens permettant de sensibiliser les milieux professionnels à la problématique.

Méthode

Les personnes sollicitées (par courrier électronique) étaient des supérieurs hiérarchiques et des respon-

sables du personnel des cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne membres d'associations régionales d'employeurs. Des courriels ont ainsi été adressés à environ 8200 personnes. Les cadres contactés ne devaient pas être les seuls à répondre à l'enquête, mais ils devaient la transmettre à leurs collaborateurs ayant des fonctions hiérarchiques ainsi qu'aux responsables du personnel. Au total, 2183 accès à la page d'accueil de l'enquête ont été enregistrés pendant les trois mois qu'a duré l'enquête. Celle-ci comprend deux parties. Dans une première étape, les participants ont été invités à se souvenir d'une situation réelle impliquant un collaborateur « difficile » pour des raisons psychiques. Il fallait que celle-ci ait été particulièrement éprouvante pour eux personnellement et pour l'entreprise. L'adjectif « difficile » a été utilisé pour pouvoir se baser sur l'expérience des supérieurs. Ceux-ci et les responsables du personnel devaient fournir des informations détaillées sur la situation évoquée, concernant le comportement « difficile ». Quelques questions n'ont été posées qu'aux responsables du personnel afin qu'ils fournissent une évaluation « méta » sur la diffusion et les types de problèmes psychiques rencontrés. Dans une deuxième étape, expérimentale, il s'agissait de savoir comment les supérieurs hiérarchiques et les responsables du personnel traitent les collaborateurs présentant des troubles psychiques. Les participants devaient alors résoudre une situation problématique mise en scène.

1055 personnes ont répondu à une partie des questions au moins ; 537 personnes ont répondu à l'ensemble des questions de la 1^{re} partie ; 479 personnes ont pris part au jeu, et aucune d'entre elles n'a arrêté de jouer avant la fin. Etant donné l'approche (les

cadres devaient transmettre l'enquête à leurs collaborateurs ayant des fonctions hiérarchiques ainsi qu'aux responsables du personnel), il n'a pas été possible de connaître le nombre de personnes interrogées ni, par conséquent, le taux de réponse. L'âge moyen des participants était de 49 ans. Ils exerçaient une fonction de cadre depuis en moyenne une quinzaine d'années et avaient 14 personnes sous leurs ordres. Les responsables du personnel ayant des fonctions directoriales et les cadres supérieurs étaient particulièrement nombreux. A l'inverse, les cadres moyens et inférieurs étaient nettement sous-représentés, ce qui fait que les résultats sont plus représentatifs de ce qui se passe dans les petites entreprises que dans les grandes.

Caractéristiques des collaborateurs « difficiles » et de leur situation

Il n'y a guère de différences sur le plan sociodémographique entre, d'un côté, les employés qualifiés de « difficiles » par les supérieurs hiérarchiques et les responsables du personnel et, de l'autre, la population active suisse. Les collaborateurs « difficiles » sont seulement légèrement plus âgés et se singularisent surtout par un taux de divorce deux fois plus élevé. Les situations problématiques évoquées durent en moyenne près de trois ans et, dans la moitié des cas, les problèmes n'étaient pas encore résolus lors de l'enquête. Il y a un temps de latence entre le début du comportement problématique du collaborateur et sa perception consciente par les personnes interrogées. Les problèmes psychiques décelables avant ou dès l'entrée en fonction sont reconnus comme tels particulièrement tard. En revanche, les problèmes qui ne commencent qu'après quelques années de travail dans l'entreprise sont reconnus beaucoup plus rapidement, car les cadres peuvent faire une comparaison avec le comportement que la per-

sonne avait auparavant. Globalement, la moitié des collaborateurs ayant des comportements frappants sur le plan psychique les avaient avant ou dès leur entrée en fonction, ce qui signifie qu'ils ne sont pas tombés malades en effectuant leur travail dans l'entreprise.

Le comportement « difficile » au travail

Les problèmes psychiques des collaborateurs ont des effets négatifs dans plusieurs domaines. Les relations avec les collègues ont une importance capitale : dans 80% des situations « difficiles » évoquées, il y a des problèmes relationnels. Ceux-ci sont en outre l'indice précoce le plus fréquent de l'existence de problèmes psychiques. Ils sont vécus par tous comme particulièrement pesants et constituent la principale raison pour laquelle on s'adresse à un service du personnel. Il y a dans deux tiers de cas des problèmes de performance, mais dans 40% des cas seulement des absences prolongées, et encore n'apparaissent-elles qu'avec le temps. Cette découverte est très importante, car presque tous les programmes de détection précoce des entreprises sont basés sur les absences prolongées.

Les comportements problématiques les plus fréquents sont les suivants : le refus de reconnaître ses erreurs et la mise en cause des autres (dans 46% des cas), les changements d'état d'esprit et d'humeur marqués et imprévisibles (dans 39% des cas) et le fait de « se cabrer » lorsque des instructions sont données (dans 34% des cas). Ces principaux comportements vécus comme « difficiles » se retrouvent dans les surnoms que les supérieurs ont donnés à leurs collaborateurs au début de l'enquête. Ceux-ci vont de « donneur de leçon » à « étrange » et « psychotique », en passant par « gnome », « pleurnicheur » et « Rambo ». Cette liste de surnoms donnés pour faire baisser la pression montre que les cadres sont très affectés sur le plan émotionnel.

Une trentaine de modes de comportements problématiques ont été identifiés, puis regroupés dans cinq catégories :

- Type de problème 1 (32% des cas) : peu de traits frappants, mais clairement marqués
- Type de problème 2 (23% des cas) : problèmes de caractère, bonne performance
- Type de problème 3 (19% des cas) : problèmes de performance uniquement
- Type de problème 4 (13% des cas) : problèmes de caractère, problèmes de performance
- Type de problème 5 (13% des cas) : passivité, dépression

Ce qui est frappant, c'est la fréquence des « problèmes de caractère », comme les comportements dévalorisants vis-à-vis des collègues et supérieurs, le refus de la critique, etc., problèmes qui sont présents dans deux des cinq types identifiés. Cela indique sans doute l'importance centrale des problèmes de personnalité au travail. L'analyse des dossiers d'invalidité pour raisons psychiques (Baer, Frick & Fasel, 2009) avait déjà montré l'importance des troubles de la personnalité pour la mise en invalidité. Outre ce domaine central, les problèmes de performance sont également importants dans cette typologie. Ces conclusions sont essentielles pour une première détection rapide des problèmes psychiques au travail.

Fréquence des problèmes

Les situations décrites ne sont pas des cas particuliers : 70% des personnes interrogées indiquent avoir déjà vécu à plusieurs reprises ce genre de situation. Les responsables du personnel estiment que 25% de leurs collaborateurs ont déjà connu une fois une réduction de leur capacité de travail en raison de problèmes psychiques. Dans les plus petites entreprises, où les gens se connaissent bien, ce taux est même évalué à 50%. Plus

l'entreprise est grande, moins les problèmes psychiques sont perçus, ce qui ne tient probablement pas à ce qui se passe dans l'entreprise, mais au fait que les cadres interrogés sont en contact moins étroit avec les collaborateurs. Même si l'estimation des responsables du personnel comprend également les cas « plus légers » et que seule une partie des cas mentionnés ont des troubles aussi graves que ceux décrits dans la première partie, on peut tout de même estimer qu'il y a une pathologie dans un grand nombre de cas. On sait en effet que, selon des données épidémiologiques, chaque année, un quart de la population souffre d'un trouble psychique au moins passager.

Réactions du supérieur et de l'équipe

Les problèmes psychiques sont donc largement répandus au travail. Il faut maintenant étudier comment les supérieurs, les responsables du personnel et les équipes concernées réagissent. Les personnes interrogées prennent en général de nombreuses mesures. Dans 90% des cas, les supérieurs ont eu des entretiens avec les personnes concernées et ont tenté de les aider personnellement. En même temps, ils ont souvent discuté de l'organisation du travail, rappelé quelles étaient les obligations de tout collaborateur, évoqué les conséquences négatives possibles des comportements, informé et soutenu les collègues de travail, demandé aux personnes concernées d'être plus motivées et de se ressaisir. Très rarement, soit dans seulement 17% des cas, un service de soutien externe non médical a été appelé à la rescousse. Dans 40% des cas, les supérieurs hiérarchiques ont demandé au collaborateur « difficile » de consulter un médecin ou un psychologue, et cela particulièrement souvent lorsque les personnes présentaient des symptômes de troubles douloureux, de troubles anxieux et de problèmes de

dépendance. En revanche, il est très rarement arrivé qu'on demande à un collaborateur souffrant de troubles de la personnalité d'aller voir un médecin.

Les interventions mentionnées peuvent être regroupées dans quatre catégories :

- Type d'intervention 1 (15% des cas) : agir sur tous les fronts
- Type d'intervention 2 (24% des cas) : attendre
- Type d'intervention 3 (47% des cas) : réclamer une amélioration de la performance
- Type d'intervention 4 (14% des cas) : recourir à des professionnels

Les deux types d'intervention les plus fréquents (réclamer une amélioration de la performance et attendre) se rencontrent plutôt dans les petites entreprises, alors que les grandes tendent à agir sur tous les fronts ou recourent à des professionnels ou à des services extérieurs. L'un des principaux éléments mis en lumière par ces analyses est que les supérieurs et les responsables du personnel ne réagissent pas en fonction du problème auquel ils sont confrontés, mais selon leur style de gestion personnel, qui est déterminé par leurs expériences, leurs habitudes, leurs émotions, etc. Les supérieurs perçoivent certes la particularité de la situation à laquelle ils sont confrontés, comme le montrent les données sur les problèmes constatés, mais ils n'ont pas des réactions différenciées.

Le plus souvent, lorsque l'un de ses membres a un comportement « difficile », l'équipe fait preuve d'impatience, de colère ou d'incompréhension. En même temps, dans la moitié des cas, le comportement « difficile » suscite aussi de l'inquiétude, de l'empathie et de la compassion, et on veut venir en aide à la personne. Les réactions de l'équipe varient en fonction du type de comportement « difficile » : lorsque des problèmes de caractère sont en jeu, il y a très souvent de l'irritation, de l'incompréhension et de la colère, et très rarement de la

compassion. A l'inverse, les collaborateurs dépressifs suscitent peu d'irritation et de colère, et souvent ils provoquent de la compassion – certains collègues ont envie de les aider –, mais aussi du désarroi. Dans un tiers des cas, le problème affecte à un certain moment la cohésion de l'équipe. Cela se produit en particulier lorsque les problèmes sont liés à des troubles de la personnalité : dans près de 50% des cas, l'ambiance se détériore au sein de l'équipe. En revanche, dans les mêmes équipes, c'est bien plus rare dans les autres cas.

Résolution du problème et contribution de l'AI

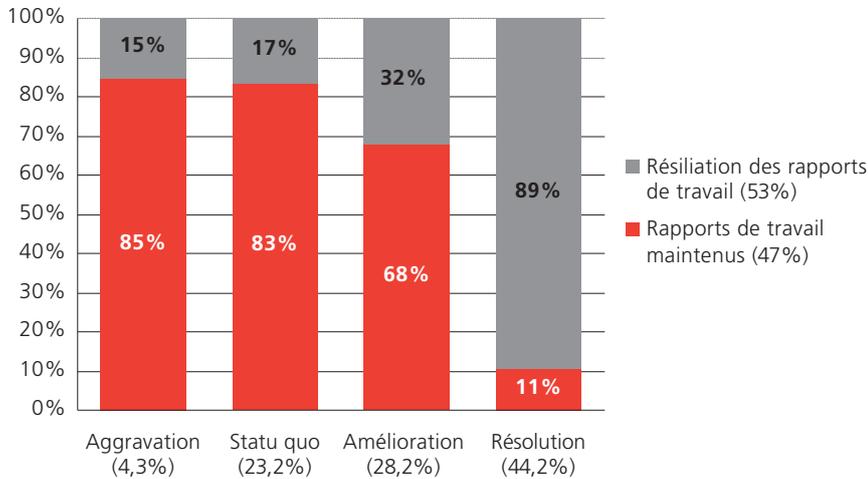
Près de la moitié des supérieurs et des responsables du personnel décrivent le problème comme « résolu », mais dans 90% des cas, la solution trouvée a été la résiliation des rapports de travail. Lorsqu'ils perçoivent une « amélioration » de la situation, l'issue a été la résiliation des rapports de travail dans un tiers des cas (cf. graphique G1).

Les personnes interrogées considèrent que la résolution du problème dépend essentiellement de leur propre comportement de gestion ainsi que de l'ouverture d'esprit des collaborateurs et des équipes concernées. Elles n'ont mentionné l'assurance-invalidité que dans un cas sur 33. Mais il serait faux d'avoir un a priori négatif sur le fait que les licenciements constituent la stratégie dominante. En effet, un licenciement est parfois préférable à une situation qui ne cesse d'empirer au détriment de tous.

L'enquête comprend également des questions sur le rôle de l'assurance-invalidité. Celle-ci a été impliquée dans 14% des cas, soit presque aussi souvent que les sociétés de conseil, les services sociaux externes et les médecins-conseils, mais bien plus rarement que les assurances d'indemnités journalières en cas de maladie. Toutefois, son utilité n'est reconnue

Résolution des problèmes et rapports de travail (n = 599)

G1



Source : graphique original

que par la moitié des personnes interrogées, contre 3 sur 4 pour celle des services sociaux externes et des entreprises de conseil privées. Dans plus d'un cas sur deux où l'AI était impliquée, les responsables n'ont pas été conseillés sur la manière de traiter le collaborateur ni sur les possibilités d'adaptation du poste de travail. Or, d'un point de vue pratique, pour surmonter des problèmes lourds et complexes et prévenir toute perte d'emploi, ce type d'aide est essentiel pour l'employeur.

Une grande majorité des personnes interrogées indiquent qu'elles ne chercheront pas davantage l'aide de l'AI si un cas similaire se présente à l'avenir. Différentes raisons sont avancées : il ne s'agit que de « problèmes de caractère » et non d'affections psychiques, les problèmes ne sont pas encore assez importants à ce stade, l'entreprise a déjà fait de mauvaises expériences avec l'AI ou préfère régler ce genre de problème en interne. Les deux premières raisons mentionnées rendent la prévention difficile et entraînent une aggravation des problèmes. Les entreprises faisant état d'une « mauvaise » expérience avec l'AI considèrent celle-ci comme trop bureaucratique, « froide », trop

peu familière de la pratique et impersonnelle. Elles déplorent également son manque de compétence en matière de problèmes psychiques au travail. Un autre facteur qui explique le recours limité à l'AI est que seul un quart des personnes interrogées savent clairement que depuis le 1^{er} janvier 2008, elles peuvent annoncer à l'assurance-invalidité les cas des collaborateurs souvent absents (à des fins de détection et d'intervention précoces). Le critère des absences est

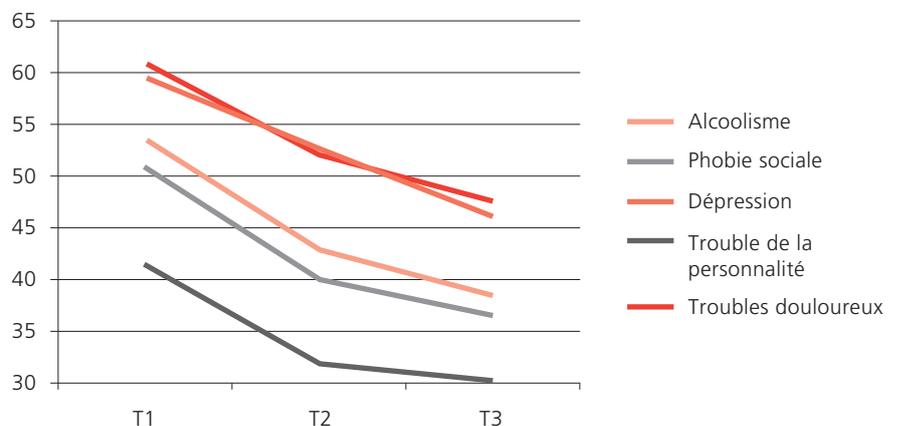
donc à nouveau utilisé ici, ce qui n'est pas sans poser de problèmes : comme nous l'avons indiqué, de nombreux cas n'entraînent pas du tout de longues absences, ou alors seulement à un stade où les problèmes sont devenus trop importants.

Mise en scène de problèmes et réaction des supérieurs hiérarchiques

Dans la deuxième partie de l'enquête, un problème fictif a été soumis aux participants. Au nombre de 479, ceux-ci ont été confrontés au hasard au cas d'un collaborateur dépressif, d'un employé atteint de troubles douloureux d'origine psychique, d'une personne souffrant de phobie sociale, d'une personne souffrant d'alcoolisme ou d'un collaborateur présentant un trouble de la personnalité. A trois stades de la simulation, ils ont ensuite dû indiquer sur une échelle de 0 à 100 l'irritation, l'empathie et le stress qu'ils éprouvaient. De même, ils ont dû choisir à trois moments de la simulation parmi cinq types d'intervention possibles (une optimale, trois moins bonnes, et le licenciement). L'étude montre que même des problèmes fictifs suscitent très vite beaucoup d'irritation, d'empathie et de stress.

Evolution de l'empathie par type de problème

G2



Source : graphique original

L'empathie des supérieurs hiérarchiques diminue nettement au fil du temps, quel que soit le tableau clinique, tandis que la propension à licencier le collaborateur concerné augmente. Mais les tableaux cliniques se distinguent par l'empathie qu'ils génèrent auprès des participants : les collaborateurs présentant un trouble de la personnalité suscitent particulièrement peu d'empathie, suivis par ceux souffrant de phobie sociale ou d'alcoolisme. Les collaborateurs dépressifs et ceux atteints de troubles douloureux suscitent au contraire beaucoup d'empathie (graphique **G2**). Les troubles de la personnalité et l'alcoolisme ne sont pas considérés comme des maladies, mais comme des problèmes de caractère ou des signes de manque de volonté. En ce qui concerne les interventions, 14% des participants ont choisi chaque fois l'intervention optimale, et 19% une « mauvaise » intervention. La fréquence des interventions toujours optimales est différente en fonction du type de trouble : alors qu'elle est presque nulle dans le cas des troubles de la personnalité, elle est particulièrement élevée pour les troubles douloureux. Ces derniers semblent en effet être de nature physique et cette impression facilite la résolution du problème. Il ressort clairement que les supérieurs hiérarchiques ne tiennent guère compte de la problématique spécifique du collaborateur

souffrant de troubles psychiques, car ils ont surtout des réactions émotionnelles, liées parfois à leur rapport personnel aux problèmes psychiques. Le fait que les supérieurs connaissent ou non des personnes atteintes de problèmes psychiques dans leur environnement personnel joue un rôle déterminant. Ces problèmes sont si répandus dans la population qu'il est objectivement très improbable de ne connaître personne qui en souffre. Le manque de disposition ou de capacité à identifier les problèmes psychiques multiplie par quatre la propension à licencier.

Conclusion

Les troubles psychiques ne sont pas un problème marginal dans l'entreprise. Les problèmes de caractères sont vécus comme particulièrement pesants. L'analyse de dossiers d'invalidité pour raisons psychiques a montré que la plupart des collaborateurs « difficiles » se retrouvent pour une longue durée à l'AI. La 6^e révision de l'AI doit réintégrer certaines d'entre elles sur le marché du travail. Mais face aux collaborateurs « difficiles », les supérieurs hiérarchiques n'ont pas une réponse spécifique et ils sont souvent débordés, si bien que le licenciement apparaît comme la seule solution. Au regard de cette situation et du fait que le problème n'est pas

identifié comme tel, il faut prévoir des mesures d'accompagnement pour la nouvelle réadaptation visée par la 6^e révision de l'AI. Une sensibilisation peut déjà avoir lieu dans le cadre de formations et grâce à des offres de soutien. Elle transformera la perception des problèmes psychiques, qui ne seront plus considérés comme une telle menace que leur existence doit être niée. Des formations supplémentaires sur le comportement spécifique à adopter avec les collaborateurs « difficiles » donneront aux supérieurs et aux responsables du personnel l'assurance nécessaire pour éviter les licenciements.

Baer, N., Frick, U., Fasel, T. & Wiedermann, W. (2011). « Schwierige Mitarbeiter – Wahrnehmung und Bewältigung psychisch bedingter Problemsituationen durch Vorgesetzte und Personalverantwortliche. » Rapport élaboré dans le cadre du programme de recherche sur l'invalidité et le handicap. Berne, Office fédéral des assurances sociales.

Niklas Baer, Dr. phil., chef de l'Unité de réadaptation des Services psychiatriques cantonaux de Bâle-Campagne, Liestal.
Mél. : niklas.baer@kpd.ch

Tanja Fasel, lic. phil., collaboratrice scientifiques à l'Unité de réadaptation des Services psychiatriques cantonaux de Bâle-Campagne, Liestal.
Mél. : tanja.fasel@kpd.ch

Quantification des interactions entre les systèmes de sécurité sociale

Environ 670 000 personnes âgées de 18 à 65 ans ont perçu des rentes AI, des indemnités journalières AC ou des prestations d'aide sociale en Suisse en 2009. Cela représente 13% de la population résidante permanente dans cette tranche d'âge. Seule une petite partie de ces personnes (42 000) ont touché des prestations de plus d'un de ces trois systèmes de sécurité sociale durant l'année en question. Vu le nombre important de bénéficiaires de prestations de l'AI, de l'AC et de l'aide sociale, on peut se demander comment les interactions entre les systèmes se sont développées au fil du temps. Le monitoring AS-AI-AC¹ a pour vocation d'éclaircir ces questions. Il quantifie ces interactions et permet de tirer des enseignements en se fondant sur des indicateurs clés.



Michel Kolly
Office fédéral des assurances sociales

1 Contexte

Les relations entre les différents systèmes de prestations de la sécurité sociale restent méconnues. C'est vrai en particulier pour l'AI, l'AC et l'aide sociale, comme l'ont montré les travaux de révision législative en cours.

Jusqu'ici, on ignorait tout ou presque du nombre total de bénéficiaires et des passages d'un système à l'autre. Vu la persistance d'une demande de prestations forte, il est essentiel de pouvoir quantifier les personnes concernées et l'ampleur des flux entre les systèmes de prestations et à l'intérieur de ceux-ci.

Après avoir réalisé une première étude de faisabilité en 2006, l'OFAS, associé au SECO et à l'OFS², a confié à la section Recherche du domaine Travail social de la Haute école spécialisée bernoise le mandat d'analyser et de quantifier les interactions entre

les systèmes de prestations mentionnés ci-dessus (cf. CHSS 3/2009 et rapport de recherche de l'OFAS n° 1/09). L'étude a porté sur les prestations allouées au cours de la période 2004-2006 dans sa globalité.

Sur la base de ces résultats, les instances compétentes (OFAS, SECO et CDAS³) ont décidé de mettre en place un système d'observation permanent des interactions entre les trois systèmes de prestations sous forme d'un monitoring périodique basé sur des indicateurs probants. Dans ce cadre, les informations sur les allocataires peuvent être complétées de manière ciblée par des données provenant d'autres registres administratifs (prestations complémentaires, revenus AVS).

2 Objectifs

Le nouveau monitoring porte sur les personnes en âge de travailler (18 à 65 ans) qui touchent des prestations de trois des principaux systèmes de remplacement du revenu (AS-AI-AC)⁴. L'AC fournit à ses assurés un revenu de substitution en cas de perte d'emploi; le droit à une rente AI prend naissance, quant à lui, lorsque, pour des raisons de santé, une personne se retrouve en incapacité de travail partielle ou complète pour une durée prolongée ou d'une façon qui semble durable.

Enfin, l'aide sociale (AS) est le dernier filet de sécurité du système de protection sociale. Elle fournit des prestations aux personnes qui ne parviennent pas à subvenir à leurs besoins et à ceux de leur famille. L'aide sociale intervient à titre subsidiaire: les prestations ne sont allouées qu'après vérification que les besoins financiers du demandeur ne peuvent pas être couverts par d'autres systèmes.

1 AS-AI-AC = aide sociale-assurance-invalidité-assurance-chômage.

2 SECO: Secrétariat d'Etat à l'économie; OFS: Office fédéral de la statistique.

3 CDAS: Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales.

4 L'assurance-accidents n'est pas prise en compte.

Le monitoring AS-AI-AC ne tient compte que de l'aide sociale au sens restreint (aide sociale économique). A l'heure actuelle, il n'est pas possible de tenir compte des autres prestations sous condition de ressources fournies par les cantons et les communes. Le système n'inclut pas non plus les enfants (0 à 17 ans), qui représentent près d'un tiers des personnes à l'aide sociale.

Autre restriction : le monitoring ne porte que sur les personnes et les flux de personnes entre les trois systèmes de prestations. Les informations disponibles ne permettent pas d'analyser les flux financiers liés aux remboursements et aux imputations qui en découlent.

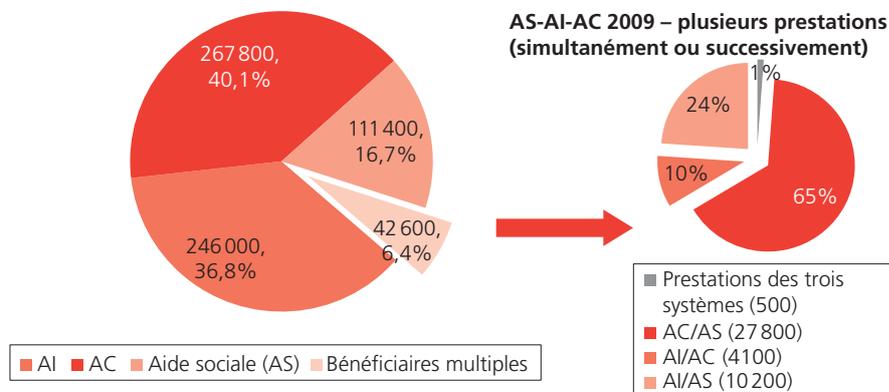
Pour l'essentiel, le monitoring poursuit les objectifs suivants :

- **Allocataires**
Déterminer le nombre de personnes qui bénéficient de prestations de l'un des systèmes à un moment donné ou au cours d'une certaine période.
- **Maintien dans le système, entrées et sorties**
Déterminer le nombre de personnes qui entrent dans le système de prestations, y restent ou en sortent durant la période d'observation.
- **Combinaisons de prestations**
Déterminer le nombre de personnes qui perçoivent des prestations auprès de plusieurs systèmes à un moment donné ou au cours d'une certaine période.
- **Passages**
Déterminer le nombre de personnes qui ont changé de système de prestations durant la période d'observation (personnes qui bénéficiaient de prestations dans un autre système lors de la période précédente).

La base de données sur laquelle se fonde le monitoring AS-AI-AC est nouvelle. Elle résulte de la mise en relation des données administratives des trois systèmes de prestations concernant les allocataires. La base de données permet d'analyser quan-

AS-AI-AC 2009 : 667 900 bénéficiaires de prestations (= 13,1%)

G1



Source : OFAS, AS-AI-AC

tativement les interactions entre les systèmes sur une ou plusieurs années en fonction des besoins. Des **indicateurs clés** ont été mis au point à partir des nouvelles données. Ils sont détaillés ci-après (voir chap.3). Des analyses plus approfondies peuvent être réalisées en complément des indicateurs clés.

3 Les indicateurs clés 2005 à 2009

Le système AS-AI-AC prend en compte toutes les personnes âgées de 18 à 65 ans qui ont touché des prestations d'un ou plusieurs des trois systèmes de prestations en Suisse durant la période d'observation (voir encadré méthodologique).

La période d'observation (2005 à 2009) a été marquée par une forte diminution des chiffres du chômage jusqu'à mi-2008 ; les chiffres sont repartis à la hausse fin 2008. Dans l'AI, le nombre total de bénéficiaires de rente a légèrement reculé au cours de la période – en raison, principalement, de la diminution des effectifs de nouveaux rentiers et de la légère augmentation du nombre de sorties du système. A l'aide sociale, les effectifs ne subissent souvent les effets d'une augmentation ou d'une diminution du nombre d'allocataires d'indem-

nités journalières AC qu'avec un certain décalage. Ainsi, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale n'a commencé à baisser légèrement qu'en 2007. Il est légèrement remonté en 2009 consécutivement à l'augmentation des chiffres du chômage.

Les indicateurs clés calculés à l'aide du monitoring AS-AI-AC se réfèrent généralement à une année d'observation complète. Que la personne ait touché les prestations (indemnités journalières AC, rentes AI ou prestations d'aide sociale) en début d'année, en cours d'année ou en fin d'année ne joue pas de rôle. Les indicateurs clés sont calculés une fois par an sur l'année entière. Ils peuvent être comparés dans le temps.

Pour des raisons administratives, les données de l'aide sociale ne sont disponibles qu'avec un certain décalage temporel.⁵ De ce fait, les effets de révisions de la législation et de fluctuations de la conjoncture ne peuvent être analysés qu'avec retard.

Le monitoring AS-AI-AC permet de calculer plusieurs types d'indicateurs clés : les taux de bénéficiaires (3.1), les indicateurs de maintien dans le système (3.2), les indicateurs relatifs

⁵ Les données de l'aide sociale 2010 ne seront pas disponibles avant fin 2011. Elles ne pourront être intégrées dans le système AS-AI-AC qu'au 1^{er} trimestre 2012.

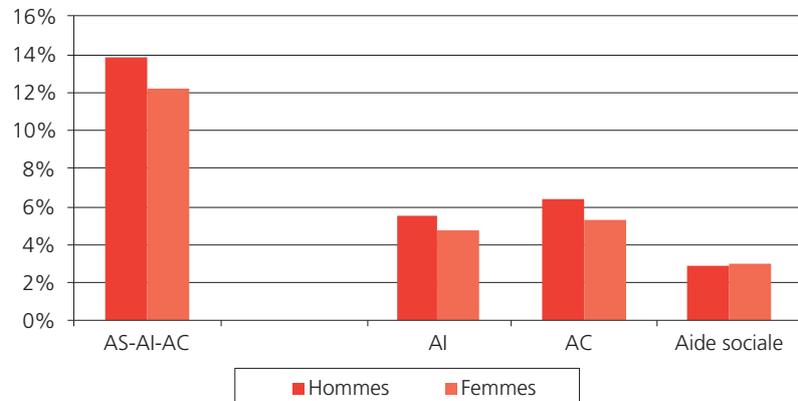
aux combinaisons de prestations (3.3) et les indicateurs de fréquence des passages entre les systèmes de prestations (3.4).

3.1 Taux de bénéficiaires

13,1% de la population résidente (soit 667 900 personnes) ont touché des prestations en espèces sous forme de rentes AI, d'indemnités journalières AC ou de prestations d'aide sociale au cours de l'année 2009. 93,6% des bénéficiaires ont perçu des prestations d'un seul des trois systèmes et 6,4% (soit 42 600 personnes) de plusieurs durant l'année en question.

Le graphique **G1** montre la répartition des bénéficiaires de prestations

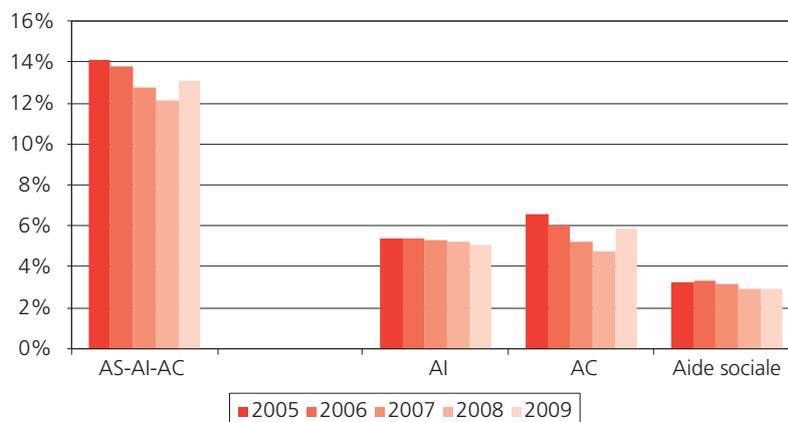
Taux de bénéficiaires 2009 selon le système de prestations et le sexe G3.1
(en % de la population résidente permanente en fin d'année)



Source : OFAS, AS-AI-AC

Taux de bénéficiaires de 2005 à 2009 selon le système de prestations et au total

(en % de la population résidente permanente en fin d'année)



Source : OFAS, AS-AI-AC

entre les trois systèmes en 2009 et le poids très différent de chacun des systèmes dans le total. La plupart des personnes ne perçoivent que des indemnités journalières AC (40,1%) ou une rente AI (36,8%). L'aide sociale est la plus petite composante du système : la proportion d'allocataires qui perçoivent uniquement des presta-

tions d'aide sociale se monte à 16,7%. Parmi les bénéficiaires multiples, la combinaison entre indemnité journalière AC et aide sociale est la plus fréquente. Deux tiers des bénéficiaires multiples sont dans ce cas de figure (65%). Dans un quart des cas (24%), on a affaire à une combinaison entre rente AI et prestation d'aide sociale (voir le chap. 3.4 à propos des combinaisons de prestations).

Nous l'avons relevé ci-dessus : la période considérée (2005 à 2009) couvre un cycle conjoncturel quasi

G2

complet. Dans ces conditions, les taux de bénéficiaires dans le système AS-AI-AC sont avant tout le miroir des variations des chiffres du chômage au cours de ces années. Celles-ci ont exercé l'influence la plus forte sur le taux de bénéficiaires total, alors que, dans l'AI et l'aide sociale, les taux de bénéficiaires ont eu tendance à baisser légèrement, selon les données du monitoring AS-AI-AC (graphique **G2**).

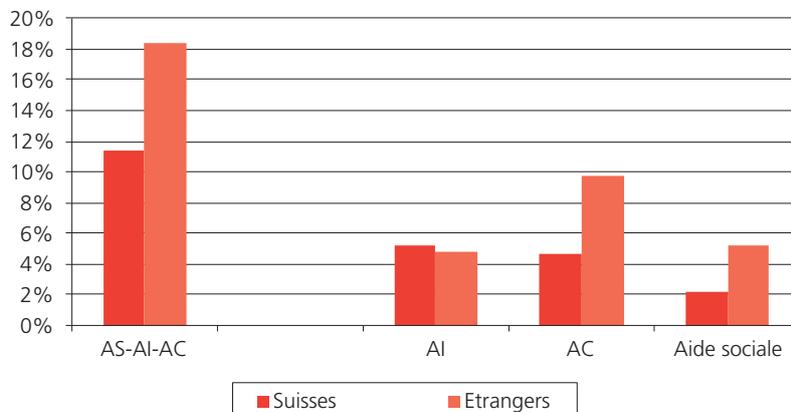
Les taux de bénéficiaires varient fortement selon l'âge, le sexe et la nationalité. Les données selon le sexe renvoient une image connue : dans l'ensemble, les taux de bénéficiaires sont légèrement supérieurs chez les hommes, hormis à l'aide sociale, où le taux de bénéficiaires féminins est légèrement supérieur du fait de la forte proportion de femmes qui assument une charge monoparentale (graphique **G3.1**).⁶

Les données selon la nationalité font apparaître de légères différences dans l'AI. Dans les deux autres systèmes, le taux de bénéficiaires étrangers est plus de deux fois supérieur à celui des Suisses. En 2009, un peu plus d'un Suisse sur dix âgé de 18 à 65 ans percevait des prestations du système AS-AI-AC (11%) contre un peu moins d'un étranger sur cinq (18%) (graphique **G3.2**).

⁶ Le taux de bénéficiaires diffère du taux de chômage, car ce dernier est exprimé en pourcentage de la population active.

Taux de bénéficiaires 2009 selon le système de prestations et la nationalité G3.2

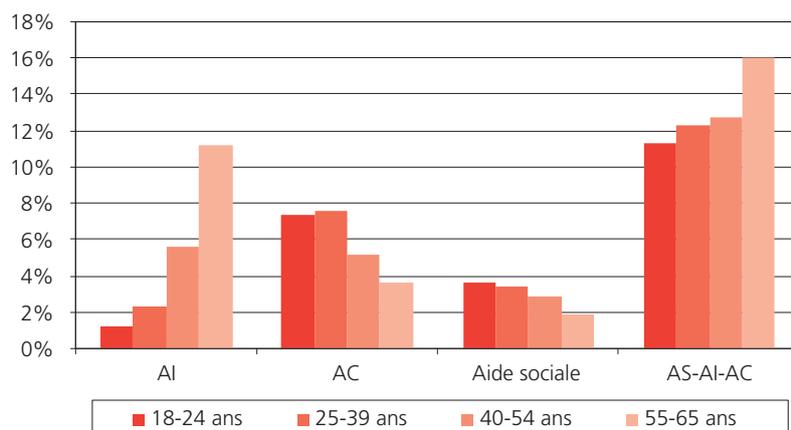
(en % de la population résidante permanente en fin d'année)



Source : OFAS, AS-AI-AC

Taux de bénéficiaires 2009 selon le système de prestations et la tranche d'âge G3.3

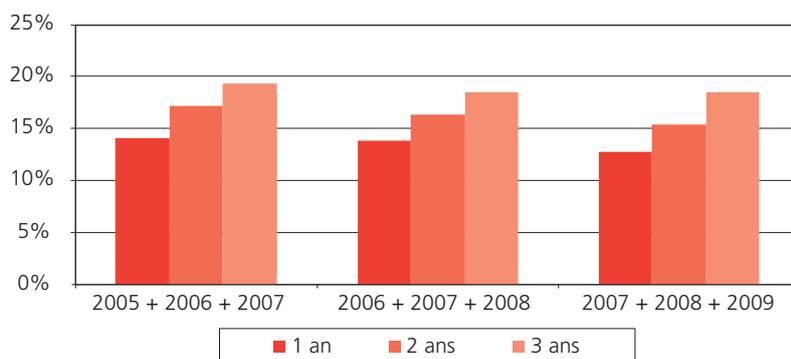
(en % de la population résidante permanente en fin d'année)



Source : OFAS, AS-AI-AC

Taux de bénéficiaires total AS-AI-AC sur une et plusieurs années G4

(en % de la population résidante permanente en fin de période d'observation)



Source : OFAS, AS-AI-AC

Les personnes jeunes (moins de 40 ans) sont particulièrement surreprésentées parmi les allocataires de l'aide sociale et de l'AC; dans l'AI, les taux de bénéficiaires sont les plus élevés dans la tranche d'âge qui précède immédiatement l'âge de la retraite AVS (graphique G3.3).

Le monitoring AS-AI-AC permet aussi de tirer des enseignements sur de plus longues périodes. De 2007 à 2009, près d'une personne sur cinq en Suisse a bénéficié, au moins à une reprise, de prestations de l'un des trois systèmes (18,5%). Les taux de bénéficiaires totaux à long terme ont légèrement diminué à partir de 2005 grâce à la baisse des chiffres du chômage (graphique G4).

3.2 Maintien dans le système

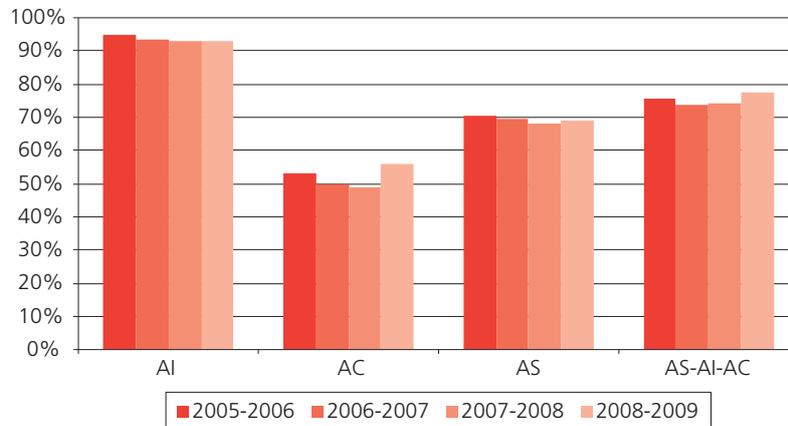
Combien de personnes se maintiennent dans l'un des trois systèmes de prestations d'une année à l'autre? Et qu'en est-il au total? Les réponses à ces questions sont fournies par des indicateurs de maintien dans le système, d'entrée et de sortie. Le graphique G5 met en évidence les risques différents auxquels les systèmes de prestations doivent faire face et les incidences que cela a sur leurs tâches et leurs domaines de compétence.

Dans l'AI, plus de 90% des personnes qui touchent une rente continuent à en percevoir une l'année suivante⁷; dans l'AC, environ la moitié des allocataires seulement touchent des prestations deux années consécutives – selon l'état de la conjoncture. On voit bien ainsi que l'AC a essentiellement pour tâche d'amortir des pertes de gain de relativement courte durée pour cause de chômage, le but étant la réinsertion rapide dans le marché du travail. L'augmentation, observée à partir de 2009, du nombre

⁷ Les personnes sortent de l'AI surtout par suite de départ à la retraite (rente AVS) ou de décès. Les personnes qui quittent définitivement la Suisse sont comptabilisées dans le monitoring AS-AI-AC comme des sorties du système, mais ce facteur ne pèse pas lourd sur le plan quantitatif, pas plus que les autres motifs de sortie (retour à la vie active).

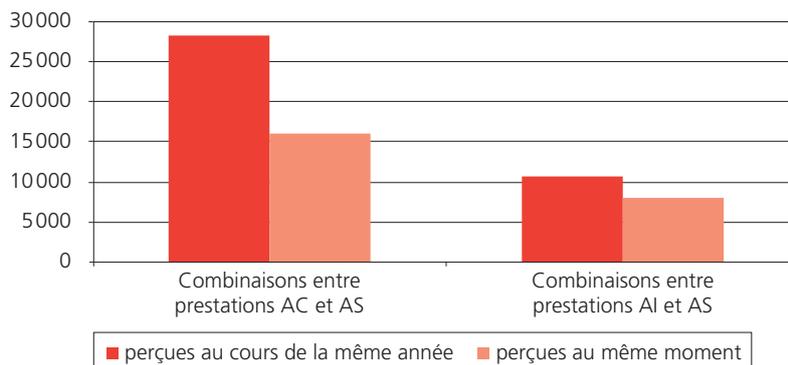
Maintien dans le système l'année suivante, selon le système de prestations G5

en % des effectifs de l'année précédente



Source : OFAS, AS-AI-AC

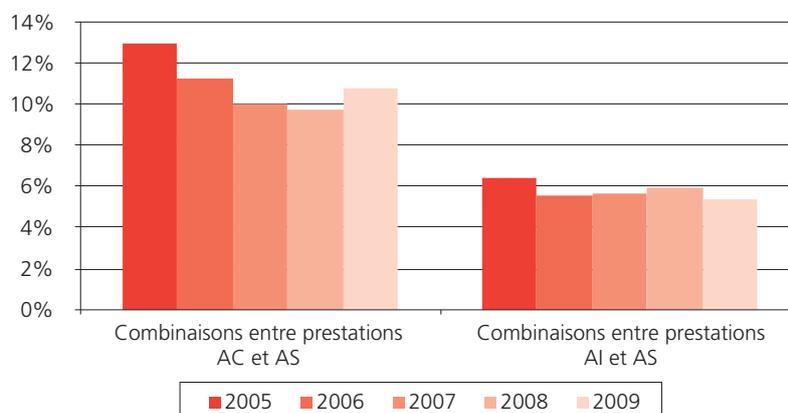
Combinaisons de prestations 2009 – nombre de personnes G6.1



Source : OFAS, AS-AI-AC

Combinaisons de prestations perçues au même moment G6.2

en % des bénéficiaires de l'aide sociale



Source : OFAS, AS-AI-AC

de personnes qui restent dans l'AC s'explique par la détérioration de la situation économique, laquelle a fait nettement reculer le nombre de sorties de l'AC.

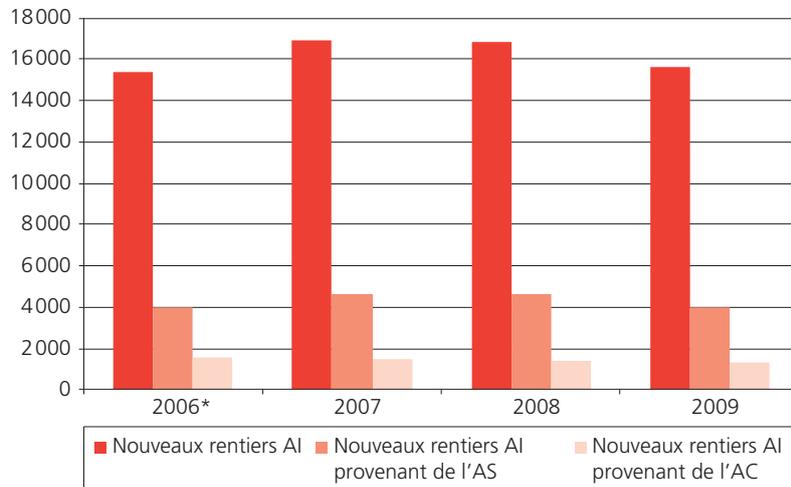
A l'aide sociale, bon an mal an, un peu plus de deux tiers des personnes restent dans le système de prestations d'une année à l'autre. L'aide sociale est le système qui enregistre le plus grand nombre et la plus forte proportion de départs vers d'autres systèmes et d'arrivées en provenance d'autres systèmes; l'aide sociale est souvent le chaînon qui relie les deux autres systèmes (l'AI et l'AC). Les effectifs de l'aide sociale réagissent généralement avec retard aux effets conjoncturels, car des mois s'écoulent parfois entre le moment où un chômeur cesse de percevoir des indemnités journalières AC (p.ex. pour cause d'arrivée en fin de droit) et celui où il entre à l'aide sociale.

Les personnes qui sortent d'un système de prestations ne quittent pas nécessairement le système AS-AI-AC. Ainsi, dans tous les systèmes de prestations, une partie des nouveaux bénéficiaires percevaient des prestations d'un autre système l'année précédente. Et une partie des allocataires toucheront des prestations d'un autre système l'année suivante (voir chap. 3.4). Si l'on considère ainsi le système dans son ensemble, trois quarts des personnes touchent une prestation au cours de deux années.

3.3 Taux de bénéficiaires de combinaisons de prestations

On parle de combinaison de prestations lorsque des prestations sont perçues auprès de plusieurs systèmes durant la période d'observation. Il faut distinguer deux cas de figure : (a) certains indicateurs clés AS-AI-AC mesurent le nombre de cas dans lesquels des prestations ont été perçues auprès de plusieurs systèmes au cours de la même année, que ce soit simultanément ou successivement, tandis que (b) d'autres ne tiennent compte que des combinaisons de prestations qui ont été perçues exactement au

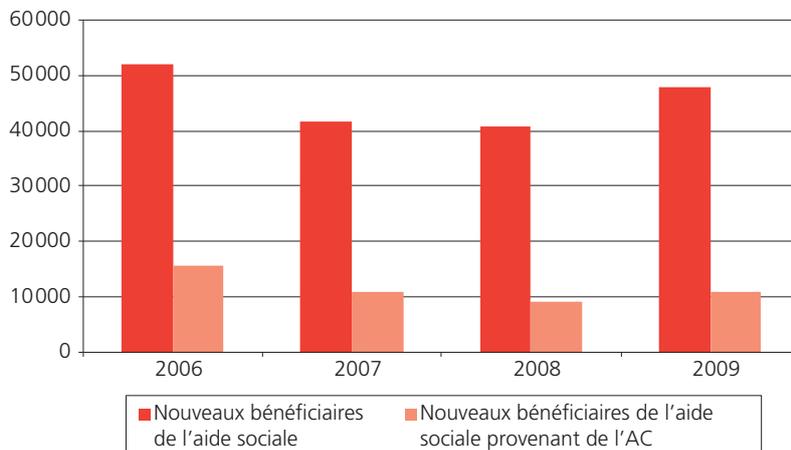
Nouveaux rentiers AI qui percevaient des prestations d'aide sociale / des indemnités journalières AC l'année précédente G7.1



* Nouveaux rentiers AI 2006: les données ne sont pas directement comparables car l'octroi des prestations AI a subi un ralentissement temporaire suite aux modifications de procédure introduites le 1^{er} juillet 2006.

Source: OFAS, AS-AI-AC

Nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale et allocataires d'indemnités journalières AC l'année précédente G7.2



Source: OFAS, AS-AI-AC

même moment (référence: le mois). Un exemple de cette dernière situation est celle dans laquelle l'aide sociale fournit des prestations en complément de prestations, allouées par une assurance sociale, qui ne suffisent pas à couvrir le minimum vital. Il peut arriver aussi que des

bénéficiaires de l'aide sociale ou des rentiers AI touchent simultanément des prestations de deux systèmes suite à la perte de leur emploi (aide sociale ou rente AI + indemnités journalières AC).

L'imprécision de certaines données, liée à des raisons administratives, a

rendu nécessaire de considérer comme perçues simultanément les prestations allouées par deux systèmes différents dans un intervalle d'au moins deux mois consécutifs.

28000 personnes ont touché à la fois des prestations d'aide sociale et des indemnités journalières AC au cours de l'année 2009; parmi elles, 16000 ont perçu ces prestations simultanément (ce qui correspond à 10,8% de bénéficiaires de l'aide sociale ou à 5,4% des allocataires AC).

La combinaison entre prestations de l'AI et de l'aide sociale est plus rare. Environ 10000 personnes ont perçu une rente AI et des prestations d'aide sociale au cours de l'année 2009. Dans environ 8000 cas, la perception a eu lieu simultanément. Cela correspond à 5,4% des bénéficiaires de l'aide sociale⁸ ou à 3,1 % des rentiers AI en 2009.

Les résultats montrent que les combinaisons entre prestations d'aide sociale et indemnités journalières AC sont fortement corrélées à l'état de la conjoncture. Elles n'ont cessé de diminuer de 2005 à 2008; en 2009, leur fréquence est repartie à la hausse.

A l'inverse, l'évolution de la conjoncture n'a pratiquement pas d'effet sur la combinaison entre prestations d'aide sociale et de l'AI. Bon an mal an, 5 à 6% des bénéficiaires de l'aide sociale ont touché simultanément une rente AI entre 2005 et 2009. Cette proportion a commencé à diminuer légèrement à partir de 2005, notamment du fait de la baisse du nombre de nouvelles rentes dans l'AI (graphiques G6.1 et G6.2).

⁸ A côté des raisons citées ci-dessus, d'autres motifs, qui seront examinés ultérieurement, peuvent conduire à la combinaison de prestations AI / aide sociale: (1) fixation des PC, pour les rentiers partiellement invalides, d'après un revenu hypothétique de l'activité lucrative supérieur au revenu effectivement réalisé; (2) la procédure pour déterminer le droit aux PC est longue et complexe; dans l'intervalle, la personne concernée perçoit de l'aide sociale; (3) pas de droit aux PC dans un premier temps pour les rentiers résidant hors de l'espace UE/AELE.

3.4 Fréquence des passages entre les systèmes de prestations

Combien de personnes passent d'un système de prestations à l'autre ? La question est moins simple qu'il n'y paraît. La réponse dépend du point de vue de l'observateur, de la façon dont on définit l'instant auquel la perception des prestations débute dans un système et de la précision des informations disponibles.

Comme pour les autres indicateurs clés AS-AI-AC, une approche prenant l'année comme référence a été choisie afin de contourner les difficultés liées aux imprécisions de la base de données (voir encadré méthodologique). Dans cette approche, on observe si une personne est présente ou non dans un système de prestations au cours de deux périodes d'observation différentes (d'une année en l'occurrence). Les indicateurs clés abordent la problématique de deux points de vue différents :

D'où proviennent les personnes entrées dans le système durant l'année (nouveaux rentiers AI ou nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale, p. ex.) ?⁹

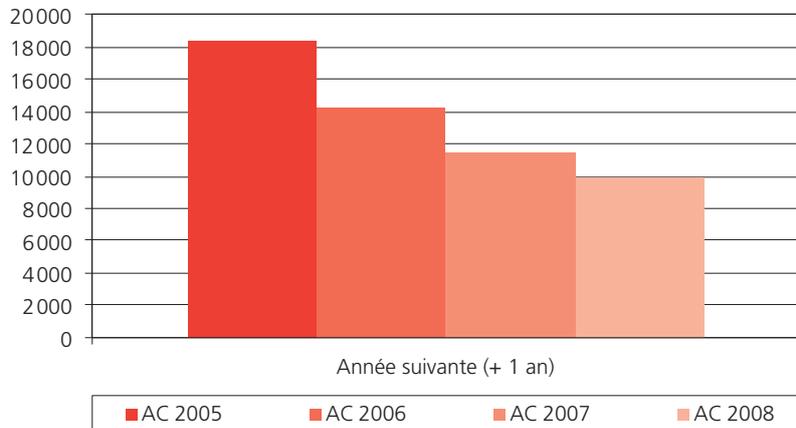
Un bon quart des nouveaux rentiers AI (26% en 2009) percevaient des prestations d'aide sociale l'année précédente. Une autre partie percevait des indemnités journalières AC. Au total, un tiers des nouveaux rentiers AI bénéficiaient de prestations de l'un des deux autres systèmes l'année précédente (34% en 2009, sans les cas doubles) (graphique **G7.1**). Il faut noter que ces cas recouvrent en particulier les nouveaux rentiers AI devant recourir à l'aide sociale pendant la phase de traitement de leur demande de rente. Dans une telle situation, l'avance faite par l'aide sociale fait l'objet d'une compensation rétroactive de l'AI au moment de l'octroi de la prestation. Comme cela a déjà

9 Cet indicateur englobe tous les allocataires entrés dans un système de prestations durant l'année d'observation et indique s'ils percevaient des prestations auprès d'un autre système l'année précédente (système d'origine).

Bénéficiaires d'indemnités journalières AC à l'aide sociale l'année suivante

G8.1

Nombre de personnes

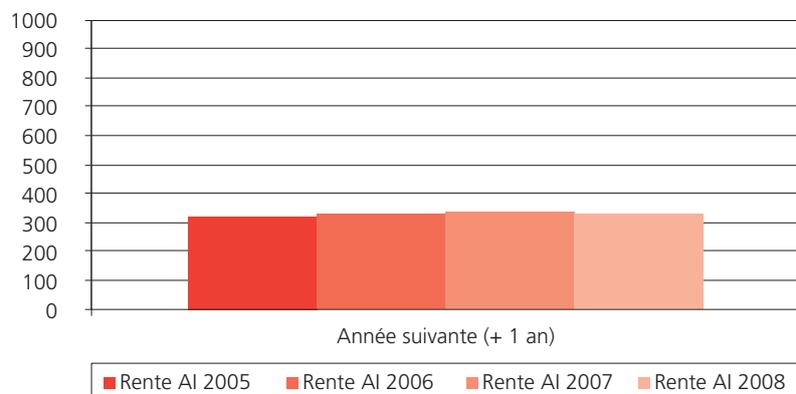


Source : OFAS, AS-AI-AC

Bénéficiaires de rentes AI à l'aide sociale l'année suivante

G8.2

Nombre de personnes



Source : OFAS, AS-AI-AC

été signalé, le monitoring AS-AI-AC ne permet malheureusement pas d'analyser les flux financiers entre les systèmes de prestations.

Cet aspect (remboursements à d'autres systèmes) joue un rôle moins important dans l'aide sociale. Un peu moins d'un quart des nouveaux allocataires de l'aide sociale percevaient des indemnités journalières AC l'année précédente (23% en 2009). Là encore, l'état de la conjoncture a une influence manifeste : le nombre de nouveaux bénéficiaires de prestations

d'aide sociale qui touchaient des indemnités journalières AC l'année précédente était nettement plus élevé en 2006 que par la suite (graphique **G7.2**).

Indépendamment de l'impact des imprécisions liées à la méthode, la fréquence réelle des passages de l'AC (indemnités journalières) à l'aide sociale est peut-être légèrement surestimée du fait que les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas nécessairement quitté le système de prestations AC. Il se peut qu'ils conti-

nuent à percevoir des indemnités journalières AC en parallèle.

*Vers quel système les bénéficiaires de prestations migrent-ils l'année suivante?*¹⁰

L'analyse des allocataires qui ne percevaient plus de prestations d'un système l'année qui suit l'année d'observation rejoint les observations faites ci-dessus. Les flux de personnes les plus importants se produisent entre l'AC et l'aide sociale. Ils sont largement tributaires de l'état de la conjoncture. Parmi les 241 600 personnes qui touchaient des indemnités journalières AC en 2008, seules 10 000

percevaient de l'aide sociale l'année suivante. En revanche, plus de 18 000 des 321 800 personnes qui touchaient des indemnités AC en 2005 percevaient de l'aide sociale l'année suivante (graphique **G8.1**).

Il est rare que des personnes sorties de l'AI se retrouvent à l'aide sociale l'année suivante. Leur nombre, environ 300 par an, n'a pratiquement pas varié de 2005 à 2009 (graphique **G8.2**). A noter qu'il est question ici de personnes dont le droit à la rente AI s'est éteint et non des personnes qui perçoivent de l'aide sociale en complément de leur rente. Grâce à la

statistique de l'AI, on sait que 2100 à 2800 personnes par an sont sorties des effectifs de l'AI de 2005 à 2008 pour d'autres motifs que le décès ou le passage dans l'AVS. On peut en déduire que 10 à 15% des rentiers sortis de l'AI se sont retrouvés à l'aide sociale l'année suivante. La conjoncture n'a pas de grande incidence sur la fréquence des passages de l'AI (rente) à l'aide sociale.

De manière analogue à ce qui a été fait pour les taux de bénéficiaires, il serait possible de suivre ces passages sur une durée plus longue (optique pluriannuelle). On pourrait ainsi déterminer le nombre de personnes qui perçoivent des prestations dans un nouveau système de prestations deux ou trois ans après être sortis du système d'origine. Il resterait cependant à définir a priori quel serait l'intérêt scientifique d'étudier la proportion d'anciens chômeurs et bénéficiaires de rente AI qui commenceraient à percevoir des prestations de l'aide sociale des années plus tard.

Méthode et modèle de données

La base de données du monitoring AS-AI-AC se compose de données de l'AI, de l'AC et de la statistique de l'aide sociale reliées entre elles par un identificateur de personnes. Les données doivent être préparées et ajustées séparément pour chacun des systèmes de prestations.

Dans les **données de l'AI et de l'AC**, l'identificateur de personnes fonctionne de façon complète. Le moment dans l'année où la prestation débute et prend fin peut être déterminé pour chaque bénéficiaire de prestations.

Les **données de l'aide sociale** se fondent sur des dossiers qui peuvent inclure plusieurs personnes (dossiers par unité d'assistance). Parmi les 18 à 65 ans, 20% des dossiers concernent plus d'une personne (des couples en général ; la demande d'assistance émane du mari dans 80% des cas). Dans près de 90% des dossiers, l'identificateur de personnes est disponible pour l'auteur de la demande. Mais il fait souvent défaut pour son ou sa partenaire.

Le fait que l'on ne dispose pas de l'identificateur de personne pour tous les bénéficiaires de prestations nécessite de recourir à une procédure statistique qui pondère et extrapole les données. **Cela peut conduire à un léger biais et à une légère surestimation du nombre de personnes qui entrent ou sortent du système de prestations, du fait en particulier des femmes en couple.**

La détermination du moment où la prestation débute et s'achève durant l'année est également à l'origine d'imprécisions. En l'état actuel des données, la statistique de l'aide sociale ne permet pas d'identifier les interruptions dans le versement de prestations en cours d'année.

Une partie des problèmes devraient être résolus dans la statistique de l'aide sociale à partir de 2010 (identificateurs de personnes pour l'ensemble des personnes composant l'unité d'assistance / dossiers plus complets). La méthodologie du **modèle de données AS-AI-AC** est régulièrement révisée. Les connaissances et données nouvelles sont progressivement intégrées dans les calculs de modélisation. De ce fait, les résultats et chiffres de la présente étude pourraient subir de légères corrections à un stade ultérieur.

4 Perspectives

Les indicateurs clés du monitoring AS-AI-AC permettent d'analyser les interactions à court terme et à long terme entre les trois systèmes de prestations à partir de 2005. Les premiers résultats montrent que, pour l'essentiel, les différents systèmes remplissent les rôles qui leur sont impartis et qu'ils ont relativement peu d'incidences les uns sur les autres.

Les taux de bénéficiaires et les indicateurs de maintien dans le système font apparaître des effectifs relativement importants, y compris dans une perspective pluriannuelle. Toutefois, la composition des groupes de personnes varie fortement d'un système de prestations à l'autre.

¹⁰ Cet indicateur englobe toutes les personnes qui percevaient des prestations auprès de l'un des systèmes (AC, AI, AS) durant l'année d'observation et n'y avaient plus droit l'année suivante.

Les indicateurs relatifs aux combinaisons de prestations montrent qu'il existe des personnes, en nombre relativement limité, qui sont contraintes de recourir à l'aide sociale pendant un certain temps, bien qu'elles perçoivent par ailleurs des prestations des systèmes AC ou AI.

Enfin, les indicateurs de fréquence des passages entre les systèmes montrent que le système de l'aide sociale et l'AI accueillent un nombre relativement important de nouveaux bénéficiaires qui proviennent d'un autre système de prestations. Toutefois, ces passages s'expliquent en général par la nature même des tâches et des domaines de compétence de chacun des systèmes.

Les nouveaux indicateurs étudient la situation des personnes concernées à différents moments ou à différentes périodes sur la base de critères rela-

tivement simples en général. Dans la plupart des cas, l'analyse ne porte que sur des caractéristiques démographiques (sexe, âge, nationalité). La base de données AS-AI-AC contient des informations remontant jusqu'à 2005. Elle permettrait de procéder à des analyses détaillées intégrant d'autres facteurs propres à chaque système de prestations (p.ex.: type de rente et infirmité dans l'AI, métier, branche et formation dans l'AC). A l'avenir, il sera possible aussi d'effectuer des analyses longitudinales, d'observer les flux de personnes sur plusieurs années et d'élucider en particulier les questions liées à l'évolution dans le temps de la perception de prestations multiples au sein d'un même système ou dans plusieurs systèmes.

Les indicateurs clés AS-AI-AC peuvent être consultés sur le site In-

ternet de l'OFAS (www.ofas.admin.ch; Documentation → Faits et chiffres → Statistiques)

Bibliographie

Fluder, Robert; Graf, Thomas; Ruder Rosmarie; Salzgeber, Renate (2009): Quantifizierung der Übergänge zwischen den Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe) [Quantification des passages entre les systèmes de prestations de la sécurité sociale (AI, AC et aide sociale)], rapport de recherche n° 1/09 de l'OFAS (en allemand, avec résumé en français) et article dans CHSS 3/2009.

Michel Kolly, lic. rer. pol., expert scientifique, OFAS, division Mathématiques, analyses et statistiques, secteur Statistiques.
Mél.: michel.kolly@bsv.admin.ch

Prestations complémentaires: 60% des dépenses allouées aux pensionnaires de home

En 2010, les dépenses pour les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (PC) ont crû de 4,3% et se sont montées à 4,1 milliards de francs; 277 100 personnes ont touché des PC, soit 2,2% de plus que l'année précédente. Près de 25% des bénéficiaires de PC résident dans des homes; 60% des dépenses leur sont allouées.

dans un home. Cette proportion a diminué au cours des dix dernières années. Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires de PC résidant dans un home a nettement moins augmenté que celui des bénéficiaires demeurant à domicile. (Tableau T1)



Urs Portmann
Office fédéral des assurances sociales

On relève de grandes fluctuations chez les bénéficiaires de PC résidant dans un home

En 2010, le nombre de bénéficiaires de PC a augmenté de 5800, soit 2,2%. Cette hausse modeste en apparence recouvre des variations importantes puisque, dans le même temps, 26 600 personnes sont sorties du système des PC, soit quelque 10% de l'effectif initial, alors que 32 400 personnes, soit environ 12% de l'effectif initial, ont acquis le droit aux PC.

L'évolution des entrées et des sorties concernant les PC diffère beaucoup selon le mode d'habitation. Que recouvre l'accroissement (2,3%) du nombre de bénéficiaires de PC demeurant à domicile et celui des personnes

15% des rentiers touchent des PC

Fin 2010, 277 100 personnes touchaient une prestation complémentaire, ce qui correspond à une augmentation de 2,2% par rapport à l'année précédente. Le taux de progression n'a été inférieur qu'une seule fois depuis 1998. Ainsi, le ralentissement de la hausse du nombre de bénéficiaires de PC sur les quatre dernières années se confirme. Cette évolution se dessine clairement pour les PC à l'AI, où le taux de progression est le plus faible depuis quatorze ans (1,6%). 38% des personnes bénéficiant d'une rente AI touchent une PC. Ce pourcentage a augmenté ces dernières années. Le pourcentage de bénéficiaires de PC à l'AVS, en revanche, est resté stable au cours de ces dernières années; près de 12% sollicitent une PC.

Les PC jouent un rôle important dans le financement des séjours en home. L'année dernière, un petit quart des bénéficiaires de PC résidaient

277 100 personnes touchent des PC, près de 25% résident dans un home T1

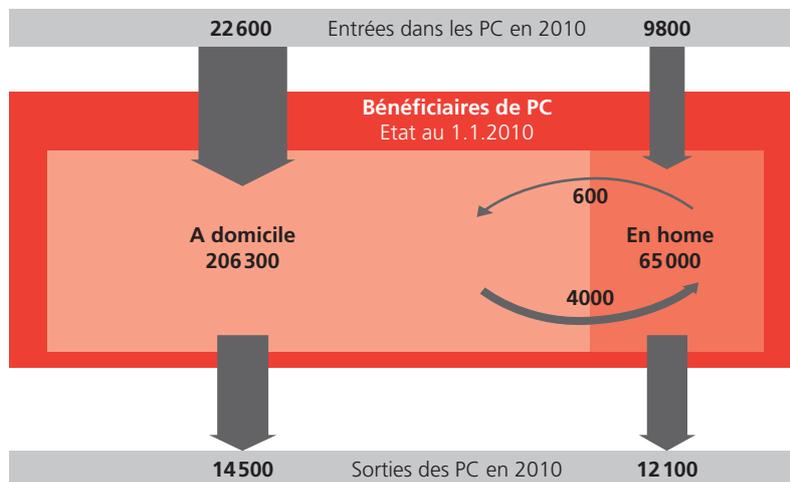
Bénéficiaires de PC par mode d'habitation, de 2004 à 2010

Année	Bénéficiaires de PC à la fin de l'année			Variation par rapport à l'année précédente en %		
	Total	A domicile	En home	Total	A domicile	En home
2004	234 800	174 400	60 400	4,2	4,9	2,2
2005	244 500	183 300	61 200	4,1	5,1	1,4
2006	252 800	190 800	62 000	3,4	4,1	1,2
2007	256 600	194 100	62 600	1,5	1,7	0,9
2008	263 700	200 100	63 600	2,7	3,1	1,6
2009	271 300	206 300	65 000	2,9	3,1	2,2
2010	277 100	211 100	66 100	2,2	2,3	1,7

Source : OFAS, statistique des PC.

Variations importantes concernant les PC: 12% d'entrées, 10% de sorties

Bénéficiaires de PC, changements par mode d'habitation, 2010



* En % de l'effectif au 1^{er} janvier.

Source : OFAS, statistique des PC.

résidant dans des homes (1,7%) ? Pour les premiers, le pourcentage des entrées est de 11%, pour les seconds, de 15%. La principale différence réside dans les sorties : presque 19% des pensionnaires de home bénéficiant de PC ne touchent plus de prestations après une année, généralement parce qu'ils décèdent durant cette période. Chez les bénéficiaires de PC qui résident à domicile, les sorties ne représentent que 7% de l'effectif initial ; 4 000 personnes ou 2% des bénéficiaires entrent dans un home, où ils continuent de percevoir des PC, augmentant de 6% le nombre de pensionnaires touchant des PC. A l'inverse, seul un petit nombre de pensionnaires bénéficiant de PC retournent vivre dans un appartement (600 personnes) et continuent d'être dépendants d'une PC. (Graphique G1)

1 Montant moyen des PC par mois pour une personne seule sans enfant, y compris le remboursement de la prime d'assurance-maladie, mais hors remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

2 Ont aussi droit aux PC, entre autres, les personnes bénéficiant d'une allocation pour impotent ou d'indemnités journalières de l'AI.

G1 En home : des PC trois fois plus élevées qu'à la maison

Un bénéficiaire de PC touche 1600 francs par mois en moyenne.¹ Le montant de la prestation dépend fortement du mode d'habitation. Les bénéficiaires qui vivent à domicile touchent en moyenne 900 francs. Les PC allouées à des personnes résidant dans un home sont trois fois supérieures (3000 francs en moyenne) : en entrant dans un home, une personne voit en général ses dépenses augmenter considérablement. Au prix de l'hébergement, il faut souvent ajouter des frais de soins et d'assistance. Une partie des soins est certes remboursée par les caisses-maladie, mais plus de la moitié des résidents ont besoin de PC pour couvrir les dépenses restantes.

Qu'entend-on par « prestations complémentaires » ?

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI sont versées à des personnes bénéficiant d'une rente AVS ou AI² lorsqu'elles sont domiciliées en Suisse et que leur revenu ne suffit pas à couvrir leurs besoins vitaux. Le droit à ces prestations d'assurance sous condition de ressources est garanti par la loi. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, a inscrit à titre définitif les PC dans la Constitution fédérale. La disposition oblige la Confédération et les cantons à verser ensemble des PC.

Statistique des PC

L'Office fédéral des assurances sociales collecte chaque année des données détaillées sur les PC. Vous trouverez des analyses statistiques de ces données et des informations à jour sur les PC dans la publication suivante, publiée mi-juillet :

Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2010

Numéro de commande 318.685.11 f (français), 318.685.11 d (allemand)

A commander à :

OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne, fax 031 325 50 58

Mél. : verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Directement accessible sur Internet à l'adresse :

www.ofas.admin.ch

Tous les **tableaux** détaillés de la Statistique 2010 sont disponibles sur www.pc.bsv.admin.ch.

4,1 milliards de dépenses des PC, dont 60% pour les pensionnaires de home T2

Dépenses des PC par mode d'habitation, de 2004 à 2010

Année	Dépenses en millions de francs par an			Variation par rapport à l'année précédente en %		
	Total	A domicile	En home	Total	A domicile	En home
2004	2847,5	1232,4	1615,0	6,6	7,6	5,8
2005	2981,7	1312,3	1669,4	4,7	6,5	3,4
2006	3080,3	1377,4	1702,9	3,3	5,0	2,0
2007	3246,2	1448,6	1797,7	5,4	5,2	5,6
2008*	3679,8	1457,1	2222,7	13,4	0,6	23,6
2009	3905,7	1536,5	2369,3	6,1	5,4	6,6
2010	4074,7	1582,1	2492,6	4,3	3,0	5,2

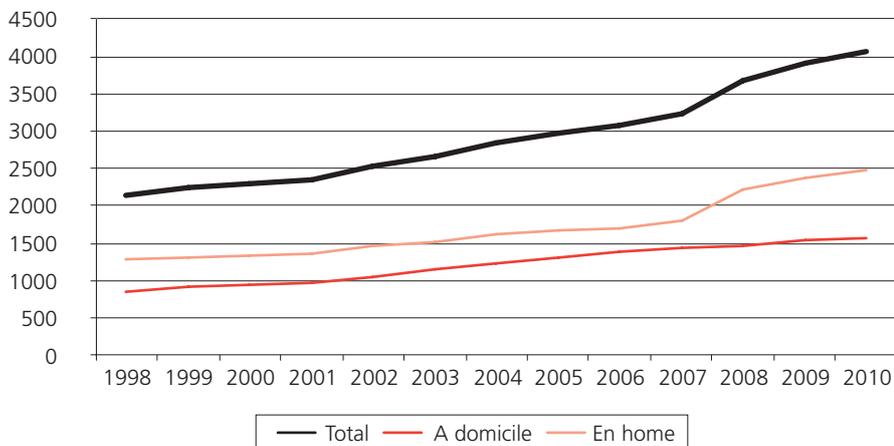
* Suppression du plafonnement du montant des PC.

Source : OFAS, statistique des PC.

Les dépenses des PC pour les pensionnaires de home augmentent à nouveau plus fortement

Evolution des dépenses des PC par mode d'habitation, de 1998 à 2010

En millions de francs



Source : OFAS, statistique des PC.

4,1 milliards de dépenses des PC, une hausse plus marquée dans le secteur des homes

Les PC versées en 2010 ont atteint 4,1 milliards de francs, augmentant de 4,3% par rapport à l'année précédente. Pour la quatrième année consécutive, les PC à l'AI ont moins aug-

menté que les PC à l'AVS. Le total des PC à l'AI représente 37% du total des rentes AI versées, contre 21% seulement dix ans plus tôt. Ce pourcentage est nettement plus faible pour les PC à l'AVS, où les dépenses ne représentent que 7,5% du total des rentes. Ce dernier chiffre a longtemps été de 6%, mais a augmenté jusqu'à dépasser les 7% ces trois dernières années.

Les dépenses au titre des PC pour les pensionnaires de home ont subi ces dernières années une hausse plus forte que celles pour les personnes qui vivent à domicile. Dans leur totalité, ces dépenses ont augmenté, comme nous l'avons déjà mentionné, de 4,3% ou de 169 millions de francs. Par rapport à l'année précédente, les dépenses pour les personnes vivant à domicile ont crû de 46 millions (+3%), et celles pour les pensionnaires de home de 123 millions (+5,2%). A l'inverse, l'augmentation du nombre de bénéficiaires était moins marquée chez les pensionnaires de home. En d'autres termes, le montant moyen des prestations versées pour les personnes en home a fortement augmenté ces dernières années, évolution liée avant tout à la suppression du plafonnement des PC en 2008. Les frais de home qui sont pris en charge par les PC pèsent donc plus lourdement dans la comptabilité. Près de 25% des bénéficiaires de PC résident dans des homes; 60% des dépenses leur sont allouées. (Tableau T2, graphique G2)

Les nouveaux cas de PC occasionnent-ils des coûts supplémentaires ?

Est-ce que les nouveaux cas de PC occasionnent des coûts supplémentaires ou est-ce que les prestations aux bénéficiaires actuels augmentent ? Un survol des trois groupes suivants permet d'apporter une réponse claire.

Personnes qui restent dans le système des PC en 2010 et qui ne changent pas de mode d'habitation

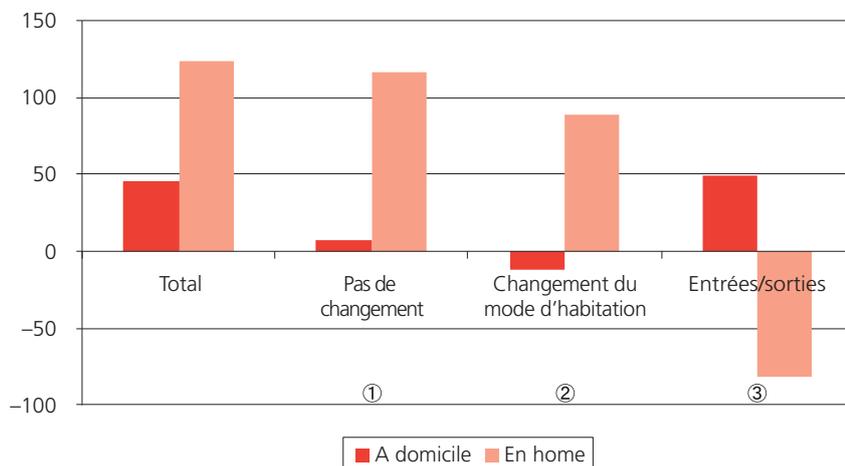
La plupart des cas de PC restent dans le système durant une année sans changer de mode d'habitation : ils restent soit à domicile soit dans un home. Les dépenses au titre des PC pour ce groupe ont augmenté en une année de 123 millions de francs, ce qui représente près des trois quarts de l'augmentation totale des dépenses.

Les dépenses des PC dans le secteur des homes influent fortement sur l'augmentation des dépenses

G3

Evolution des dépenses des PC en millions de francs par mode d'habitation, 2009/2010

En millions de francs



Les chiffres 1, 2 et 3 renvoient aux derniers paragraphes du texte.

Source : OFAS, statistique des PC.

Il apparaît clairement que l'augmentation provient presque exclusivement du secteur des homes, ce qui s'explique par une hausse des taxes. Cette hausse est due avant tout au besoin accru de soins des pensionnaires et pour une petite part à l'adaptation des tarifs au renchérissement et à l'évolution des salaires. (Graphique G3, ch. 1)

Personnes qui restent dans le système des PC en 2010 et qui changent de mode d'habitation

La majorité des bénéficiaires de PC qui changent de mode d'habitation entrent dans un home. Seule une

minorité fait le chemin inverse. Les dépenses plus élevées en home entraînent un surcoût des PC de 77 millions de francs. (Graphique G3, ch. 2)

Sorties et entrées dans le système des PC en 2010

L'augmentation la plus importante est due aux PC versées aux personnes vivant à domicile, ce qui s'explique par le bilan des sorties et des entrées. On observe d'abord une augmentation du nombre de cas. En outre, les PC sont sensiblement plus élevées pour les nouveaux cas à domicile qu'elles ne l'étaient pour les sortants. Il en résulte une augmentation des dépenses au titre des PC à domicile

de 50 millions de francs. Chez les pensionnaires de home, c'est la situation inverse. Les sorties sont plus nombreuses que les entrées, ce qui a pour effet une réduction du nombre de cas. De plus, les cas sortant du système bénéficiaient en moyenne de prestations plus élevées. En clair, les cas lourds, nécessitant un suivi médicalisé, sont remplacés par des cas moins coûteux. Cela représente au final une économie de 81 millions de francs. Au total (cas à domicile et cas en home), on obtient sur la base des entrées et des sorties une diminution des dépenses au titre des PC de 31 millions de francs (graphique G3, ch. 3).

En résumé, l'augmentation des dépenses en 2010 s'explique par les cas de PC en home qui deviennent plus coûteux, et par les cas de personnes qui changent de mode d'habitation, passant du domicile au home. Les prestations qui ne sont plus versées suite à des sorties et les nouvelles prestations dues aux entrées permettent d'enregistrer un recul des dépenses.

Urs Portmann, dr. phil., secteur Statistiques, division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.

Mél. : urs.portmann@bsv.admin.ch

L'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier

A la faveur de la première révision de la loi sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), diverses mesures ont été introduites le 1^{er} janvier 2005 aux fins d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes réalisant de faibles revenus, notamment de celles travaillant à temps partiel. Parmi ces mesures, l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier. Dans le cadre de son programme d'évaluation de la prévoyance professionnelle (PE-PP), l'OFAS a commandé deux études destinées à sonder les effets, tant quantitatifs que qualitatifs, tant positifs que regrettables, de cette mesure.



Valérie Ruffieux
Office fédéral des assurances sociales

Contexte de l'abaissement du seuil d'accès

Dès le milieu des années 90, de nombreuses voix se sont élevées pour dénoncer la précarité, en termes de prévoyance, des travailleurs réalisant de faibles revenus. Des parlementaires ont ainsi régulièrement invité le Conseil fédéral à étudier l'opportunité d'abaisser le seuil d'accès à la prévoyance professionnelle de sorte à ce que plus de salariés aient accès au 2^e pilier.¹ Lors de la procédure de consultation relative à la 1^{re} révision de la LPP, le Conseil fédéral avait mis en discussion plusieurs mesures ciblées d'amélioration de la prévoyance

en faveur des assurés ayant un bas revenu (moins de 35 000 francs environ par année). Il ressortait notamment d'un rapport de recherche commandé par l'OFAS² que les mesures envisagées auraient certes induit une amélioration de prestations, mais également des coûts supplémentaires annuels évalués à environ 500 millions de francs. Ces mesures auraient en outre eu pour effet d'alourdir considérablement la charge administrative des institutions de prévoyance et des entreprises, et tout particulièrement des petites et moyennes entreprises (PME).³ Au vu de ces prévisions ainsi que des avis exprimés lors de la procédure de consultation, le Conseil

fédéral, dans son message relatif à la 1^{re} révision LPP du 1^{er} mars 2000, y avait finalement renoncé. Lors des débats parlementaires qui s'ensuivirent, les députés ont toutefois repris certaines mesures que le Conseil fédéral avait écartées, dont précisément l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier, le faisant passer de 25 800 à 19 350 francs (valeur 2005).

Contexte des études menées par Infrac et Ecoplan

L'OFAS a décidé, dans le cadre de son programme d'évaluation de la prévoyance professionnelle (PE-PP), de mettre sur pied deux projets de recherche destinés à analyser de manière complète les effets de l'abaissement du seuil d'accès intervenu lors de la 1^{re} révision de la LPP. Cette analyse tendait non seulement à juger de la pertinence de la mesure prise, mais également à tracer l'image prospec-

1 Cf. notamment : question ordinaire n° 01.1044 déposée par Jean-Claude Rennwald « Multisalarial en temps partagé. Ampleur et conséquences sociales » – motion n° 00.3255 déposée par Michèle-Irène Berger – motion n° 99.3199 déposée par Christine Keller « Protection pour les personnes touchées par la précarité de l'emploi » – motion n° 98.3572, déposée par Christine Goll « Soumettre à l'assurance obligatoire LPP les professions où les engagements sont de courte durée » et, bien avant encore : motions n° 87.466 et 87.483 déposées respectivement par Lilian Uchtenhagen et Esther Bühler « LPP. Régime des salariés à temps partiel ».

2 Infrac (1998), « Effets microéconomiques de la 1^{re} révision de la LPP », Rapport de recherche de l'OFAS n° 19/98 et rapport intermédiaire du Conseil fédéral du 22 janvier 1997, « Soutagement administratif des petites et moyennes entreprises (PME) », p. 8 ss.

3 C'est ainsi que les PME auraient dû, selon les prévisions de l'époque, supporter la charge administrative que constitue l'affiliation de plus de 100 000 nouveaux collaborateurs à l'assurance obligatoire, avec les mutations et donc l'important surcroît de travail que cela suppose (les travailleurs à temps partiel changent proportionnellement plus souvent d'emploi que les autres).

tive des besoins, en termes de prévoyance, des personnes actives réalisant de faibles revenus. Les résultats obtenus seront ainsi pour partie pris en compte dans le rapport sur l'avenir du 2^e pilier, attendu pour 2012. Les mandataires des deux études en question, soit les sociétés Ecoplan et Infrass, présentent ci-après la méthode utilisée et les résultats auxquels ils sont parvenus. Afin d'éviter d'inutiles redites, nous renvoyons le lecteur auxdits articles.

Principaux enseignements tirés des études par l'OFAS

L'OFAS se réjouit tout d'abord du fait que le cercle des personnes visé par la mesure a bien été atteint.⁴ Quant à savoir si le but visé par la mesure a lui aussi été atteint, il convient de nuancer. En effet, si la prévoyance des nouveaux assurés contre les risques de décès et d'invalidité a effectivement été améliorée, la prévoyance vieillesse ne l'a été, pour sa part, que dans une moindre mesure.⁵

4 Cf. étude Ecoplan (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=35999).

5 Prenons un exemple extrême: une personne célibataire qui réalise comme unique revenu un salaire de 22 000 francs par année durant toute sa vie professionnelle se verra désormais imputer des cotisations au 2^e pilier sur son revenu, c'est-à-dire qu'elle réalisera sur l'ensemble de sa vie active un revenu net inférieur, tandis que son revenu de retraité ne sera pas plus élevé (la petite pension qu'elle touchera de sa caisse de pensions sera déduite des prestations complémentaires qui lui seront indubitablement allouées au vu de la précarité de sa situation financière).

6 Cf. étude Infrass (www.news.admin.ch/message/index.html?lang=fr&msg-id=40133).

7 Cf. Omnibusumfrage «Vorsorge» mené par la société DemoSCOPE RESEARCH & MARKETING en février 2011.

8 Cette faille ressort également du sondage précité de l'ASIP.

Mais les considérations d'ordre arithmétique ne sont pas tout.

La seconde étude⁶ a en effet principalement mis en évidence le fait que la grande majorité des salariés interrogés, à savoir ceux réalisant de faibles revenus, juge que l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier est une bonne mesure. D'une manière plus générale, l'enthousiasme du « public cible » pour le 2^e pilier est bien réel, même si tous ne profitent pas à titre individuel et financier d'une nouvelle appartenance au cercle des assurés au 2^e pilier. D'autres motifs, d'ordre social, tels que les principes d'assurance et de responsabilité individuelle, jouent en effet un rôle non négligeable en l'espèce. Les employeurs également portent un regard plutôt positif sur l'abaissement du seuil d'accès et sur le 2^e pilier en général, même si certains admettent que le surcroît de charges administratives et financières est lourd.

Toutefois, cet enthousiasme des salariés pour le 2^e pilier, également constaté par l'Association suisse des Institutions de prévoyance (ci-après l'ASIP) par le biais d'un récent sondage⁷, est peut-être à mettre en relation avec un manque de connaissances de la population suisse sur le 2^e pilier. Il est remarquable de constater en effet que peu de salariés, nonobstant l'intérêt manifesté, connaissent tous les risques couverts par le 2^e pilier ou encore l'existence d'une assurance facultative, accessible notamment aux personnes cumulant plusieurs emplois auprès d'employeurs différents et atteignant le seuil d'accès compte tenu de la somme de leurs revenus.⁸

Développements

L'OFAS souhaite que la principale faille constatée par les chercheurs, à

savoir le manque de connaissances sur le 2^e pilier dont souffrent la plupart des salariés et des employeurs, sera comblée par l'entrée en vigueur, le 1^{er} janvier 2012, du nouvel art.51a, al.2, let.h et i, LPP, aux termes duquel l'organe suprême de l'institution de prévoyance sera désormais expressément chargé de garantir l'information des assurés ainsi que la formation initiale et la formation continue des représentants des salariés et de l'employeur. D'ores et déjà, tendant précisément à ce but, l'ASIP a lancé sa campagne « Avec nous – pour nous ».

Cette meilleure information, dispensée par les institutions de prévoyance à leurs assurés, ne touchera toutefois pas les personnes qui, nonobstant l'abaissement du seuil d'accès, demeurent exclues de la prévoyance professionnelle obligatoire. Cette exclusion du régime obligatoire est insatisfaisante en particulier lorsqu'il s'agit de salariés exerçant plusieurs activités, successives ou simultanées, pour le compte d'employeurs différents (à savoir les travailleurs dits « atypiques »), ne générant individuellement aucun revenu atteignant le seuil d'accès au 2^e pilier. Ces personnes n'ont accès pour l'heure qu'à l'assurance facultative, mal connue et plutôt malaimée des employeurs. Cette problématique des travailleurs atypiques sera thématifiée dans le cadre du rapport sur l'avenir du 2^e pilier.

Valérie Ruffieux, juriste, secteur Questions juridiques prévoyance professionnelle, Prévoyance vieillesse et survivants, OFAS.
Mél. : valerie.ruffieux@bsv.admin.ch

Abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier: l'apport de la 1^{re} révision de la LPP

Quelque 140 000 personnes supplémentaires ont été assurées à titre obligatoire à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, essentiellement des femmes, des salariés ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel. Une estimation par modélisation montre toutefois que l'abaissement du seuil d'accès n'améliore guère le niveau de prévoyance vieillesse des personnes qui en bénéficient. Le principal effet de cette mesure est de permettre aux nouveaux assurés de bénéficier d'une couverture d'assurance contre les risques de décès et d'invalidité complémentaire au 1^{er} pilier.



Kathrin Bertschy
Ecoplan



André Müller
Ecoplan

Le 2^e volet de la 1^{re} révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2005, contenait deux mesures destinées à améliorer la prévoyance professionnelle des travailleurs ayant de bas revenus et des travailleurs à temps partiel:

- l'abaissement de la déduction de coordination, qui est passée de 25 800 à 22 575 francs (années 2005/2006): du fait de cette baisse, le salaire coordonné a augmenté de 3225 francs. Le législateur voulait ainsi avant tout compenser la péjoration de la prévoyance intervenue du fait de l'abaissement du taux de conversion, mais aussi améliorer les

prestations en faveur des petits et moyens revenus;

- l'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier, qui est passé de 25 800 à 19 350 francs (années 2005/2006): avant la révision, la déduction de coordination était équivalente au seuil d'accès.

L'Office fédéral des assurances sociales a chargé Ecoplan d'étudier les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès, un mandat relevant du programme d'évaluation des effets de la 1^{re} révision LPP. L'étude répond aux deux questions suivantes:

- Combien de personnes supplémentaires ont eu accès à la LPP, et de qui s'agit-il (cf. encadré E1)?

- Dans quelle mesure le niveau de prévoyance des nouveaux assurés augmente-t-il et quelles sont les conséquences sur les salaires?

Combien de personnes supplémentaires ont eu accès à la LPP? De qui s'agit-il?

Les résultats sont basés sur une exploitation des données du registre AVS et des données PROSOMAT (cf. encadré E2). Il s'agit d'un « instantané » pour une année (2005). L'étude permet de savoir si les groupes cibles ou les salariés visés par la révision en ont effectivement bénéficié. Par contre, elle ne permet pas de se prononcer sur le revenu global perçu durant la totalité de la vie active ni sur le niveau de prévoyance dont la personne bénéficie à la retraite.

140 000 personnes de plus affiliées à titre obligatoire à la LPP

Quelque 140 000 salariés supplémentaires ont été assurés à titre obligatoire à la LPP en 2005 grâce à l'abaissement du seuil d'accès, ce qui représente 3,9% des personnes exerçant une activité lucrative dépendante. De plus, 45 000 personnes qui n'étaient toujours pas affiliées à titre obligatoire à la LPP ont eu la possibilité de contracter un 2^e pilier à titre facultatif.

Surtout des femmes mariées dont le ménage a un revenu moyen

Ce sont surtout des femmes qui ont pu accéder à la LPP obligatoire grâce à l'abaissement du seuil d'accès: elles représentent 79,2% des nouveaux assurés à titre obligatoire (cf. gra-

phique **G1**). Sans la révision, 66,8% des femmes exerçant une activité lucrative dépendante seraient assurées à titre obligatoire à la LPP. Avec la révision, 6,9% supplémentaires de ce même groupe de femmes bénéficient au même titre de cette forme de prévoyance. La part des Suissesses et celle des étrangères nouvellement assurées à titre obligatoire sont comparables, mais le pourcentage de femmes de plus de 35 ans est plus élevé.

Les trois quarts environ des femmes nouvellement affiliées à titre obligatoire sont mariées, une moitié d'entre elles à peu près ayant des enfants de moins de 15 ans. Sans la révision, 71,3% des femmes non mariées ayant des enfants de moins de 15 ans seraient assurées à la LPP. La révision a permis de hausser ce taux de 7,2 points, à 78,5%. Les femmes nouvellement assurées, célibataires ou mariées, proviennent souvent de ménages dont le revenu moyen est situé entre 5000 et 8000 francs par mois.

La grande majorité des hommes exerçant une activité lucrative dépendante (87,8%) seraient affiliés à titre obligatoire à la LPP même s'il n'y avait pas eu de révision (ou l'étaient déjà avant la révision). Grâce à la révision, 1,5% de plus de ce même groupe d'hommes est assuré à titre obligatoire à la LPP. Les étrangers, les jeunes (moins de 35 ans) et les hommes plus âgés (plus de 55 ans) sont surreprésentés dans les nouveaux assurés. Il en va de même pour les célibataires et ceux qui vivent dans des ménages ayant un revenu relativement bas (moins de 5000 francs par mois).

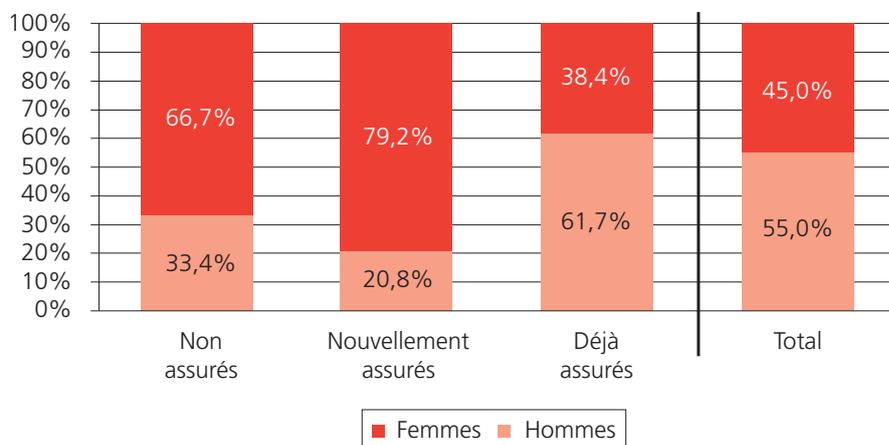
Après la 1^{re} révision LPP, la part des femmes exerçant une activité dépendante non assurées à la LPP reste nettement plus élevée que celle des hommes dans la même situation (26,3% contre 10,8%).

Les nouveaux assurés ont un bas salaire...

Ce sont surtout des salariés ayant des salaires horaires bruts très bas qui

Déjà / nouvellement / non assurés à titre obligatoire, selon le sexe (hommes/femmes), 2005

G1



	Non assurés	Nouv. assurés	Déjà assurés	Total
Nombre				
Hommes	208 972	28 838	1 704 912	1 942 722
Femmes	417 631	109 748	1 060 644	1 588 023
Total	626 603	138 586	2 765 556	3 530 745
Parts %				
Hommes	10,8%	1,5%	87,8%	100,0%
Femmes	26,3%	6,9%	66,8%	100,0%
Total	17,8%	3,9%	78,3%	100,0%

Source : Registre AVS 2005, exploitation Ecoplan

ont pu être nouvellement assurés à titre obligatoire à la LPP : environ 50% des nouveaux assurés ont un salaire horaire de 25 francs au maximum. Cela n'était le cas que pour 12% des personnes soumises précédemment à l'assurance obligatoire. Cela dit, 20% des nouveaux assurés perçoivent des salaires horaires bruts dépassant les 35 francs.

... travaillent à temps partiel...

Parmi les femmes nouvellement affiliées, 58% travaillent à moins de 50%, et 35% entre 50% et 90%. 54% des hommes nouvellement assurés travaillent à plein temps, et 46% seulement à temps partiel. (Il faut noter

que ces chiffres peuvent évoluer en cours d'année. Ceux qui sont présentés ici étaient valables au moment où a été réalisée l'ESPA, soit au 2^e trimestre 2005. Dans certains cas, il peut s'agir d'emplois à durée déterminée.)

... et exercent une seule activité lucrative...

73,2% des personnes nouvellement assurées à titre obligatoire n'exercent qu'une seule activité lucrative (celles qui n'ont changé qu'une seule fois d'emploi font aussi partie de ce groupe) et 24,4% exercent en parallèle deux activités ou plus; seules 2,4% exercent successivement plusieurs activités de brève durée. Comparés aux autres assurés LPP, les nou-

veaux assurés exercent plus souvent plusieurs activités lucratives en parallèle.

... essentiellement dans le domaine des services

Branches et groupes professionnels: les personnes nouvellement assurées sont essentiellement des employés de vente, des employés de commerce et des travailleurs (auxiliaires) des secteurs du commerce, de la santé et du social, de l'hôtellerie et de la restauration, des autres services et des ménages privés, n'exerçant le plus souvent pas de fonction de cadre, n'ayant suivi que l'école obligatoire et ayant ou non fait un apprentissage.

Conclusion: 140 000 personnes ont eu nouvellement accès au 2^e pilier grâce à la 1^{re} révision LPP. Les groupes visés par la révision LPP en bénéficient effectivement (salariés ayant de bas revenus et travailleurs à temps partiel). 79% des nouveaux assurés étant des femmes, celles-ci bénéficient plus que les hommes de l'abaissement du seuil d'accès.

Dans quelle mesure le niveau de prévoyance augmente-t-il et quelles sont les conséquences sur les salaires ?

L'abaissement du seuil d'accès n'a une influence notable sur le niveau de prévoyance que lorsque le revenu est

proche du seuil durant plusieurs années (donc entre le seuil d'entrée valable avant la révision et le seuil valable après celle-ci): la rente augmente en moyenne de 35 francs par an (soit 3 francs par mois) pour chaque année où le revenu se situe entre les deux niveaux du seuil. S'il se situe entre les deux niveaux du seuil durant 40 ans, la rente LPP supplémentaire se monte à 1500 francs par année (soit 125 francs par mois).

L'impact de la révision LPP ne dépend donc pas seulement du revenu du moment, mais des revenus perçus durant toute la vie active. Comme la somme de ces revenus n'est pas connue, une modélisation portant sur les revenus de l'ensemble de la vie active et le niveau de prévoyance en résultant a été effectuée dans la 2^e partie de l'étude. Les revenus de toute la vie active ont ainsi été extrapolés à partir d'observations sur quatre ans (2003 à 2006). Partant des hypothèses sur les revenus perçus durant toute la vie active et sur les caractéristiques du ménage de PROSOMAT – reprenant la structure du ménage observée dans celui-ci –, des cas de figure concernant ces revenus ont été simulés pour les personnes nouvellement assurées grâce à la révision. Ces estimations obtenues grâce à une simulation sont ainsi basées sur différentes hypothèses simplificatrices.

L'abaissement de la déduction de coordination, également pris en considération dans l'étude, provoque, pour les personnes qui auraient été affiliées obligatoirement à la LPP, même s'il n'y avait pas eu de révision, une hausse de la rente LPP de 1500 francs par année (soit 125 francs par mois), pour autant que le revenu de l'activité lucrative obtenu est supérieur à la déduction de coordination durant toute la période qui va de la 25^e à la 65^e année. Si un nouvel assuré à titre obligatoire réalise durant sa carrière professionnelle également de tels revenus supérieurs à la déduction de coordination, les deux mesures de la 1^{re} révision LPP (abaissement du seuil d'accès et abaissement de la déduction de

Définition de l'assurance obligatoire et de l'assurance facultative

E1

L'étude a été menée notamment pour savoir combien de personnes supplémentaires ont été affiliées à la LPP grâce à l'abaissement du seuil d'accès, et qui sont ces personnes. Seuls les salariés âgés de 25 à 64/65 ans (travailleurs dépendants) ont été pris en compte, et une distinction a été faite entre nouveaux assurés obligatoirement affiliés à l'assurance et personnes pouvant désormais s'assurer à titre facultatif.

Personnes obligatoirement affiliées à la LPP: les salariés auxquels un même employeur verse un salaire annuel supérieur au seuil d'accès pour une activité professionnelle exercée à titre principal sont soumis à l'assurance obligatoire pour les risques de décès et d'invalidité dès le 1^{er} janvier qui suit leur 17^e anniversaire et, pour la vieillesse, dès le 1^{er} janvier qui suit leur 24^e anniversaire. L'assurance prend fin en principe lorsque l'âge ordinaire de la retraite est atteint. Seul le salaire coordonné est obligatoirement assuré. Si le salarié est occupé par un employeur pendant moins d'une année, est considéré comme salaire annuel celui qu'il obtiendrait s'il était employé toute l'année (cf. art. 2, al. 2, LPP). Pour pouvoir bénéficier de l'assurance obligatoire, la personne doit être en outre employée pour une durée indéterminée ou pour une durée déterminée de plus de trois mois par l'employeur concerné.

Personnes qui peuvent s'assurer à la LPP à titre facultatif: si la durée du contrat de travail ne dépasse pas trois mois, mais que le revenu est supérieur au seuil d'accès, le salarié peut assurer ce revenu à titre facultatif à la LPP. Il en va de même s'agissant notamment de l'éventuel revenu accessoire réalisé par un salarié déjà assujéti à l'assurance obligatoire pour un revenu principal ou exerçant une activité indépendante à titre principal. Plusieurs revenus (extrapolés si le salarié est occupé moins d'une année), réalisés auprès d'employeurs différents et inférieurs au seuil d'accès pris individuellement, peuvent aussi être assurés à titre facultatif si le revenu annuel global obtenu auprès de plusieurs employeurs est supérieur à ce seuil.

coordination) combinent leurs effets sur son niveau de prévoyance.

Le niveau de prévoyance des nouveaux assurés ne s'améliore guère

La révision a des conséquences minimales pour un tiers des personnes nouvellement affiliées à la LPP: les calculs montrent que, pour environ un tiers d'entre elles, la révision n'a pas d'influence notable sur le niveau des rentes perçues plus tard, parce que ces personnes n'ont eu un revenu proche du seuil que durant un petit nombre d'années.

Pour un autre tiers des nouveaux assurés LPP, le niveau des rentes augmente, mais pas le niveau global de leur prévoyance vieillesse: les personnes concernées sont ici de nouveaux assurés LPP ayant de bas revenus, dont le niveau de prévoyance vieillesse dépend des prestations complémentaires à l'AVS (liées aux besoins). Les revenus qu'elles perçoivent sur l'ensemble de leur vie sont moins élevés – leur salaire net baisse –, parce qu'elles doivent assumer une part des cotisations LPP, sans en tirer aucun bénéfice à la retraite. En contrepartie, si l'on considère les assurances sociales dans leur ensemble, la révision entraîne une baisse des dépenses imputables aux prestations complémentaires (de 1%, selon une estimation approximative).

Pour le tiers restant, le niveau de la prévoyance vieillesse peut augmenter: pour ces personnes – presque exclusivement des femmes – la révision LPP entraîne une hausse du niveau de prévoyance pouvant atteindre 5% (calculé en fonction du taux de remplacement). Mais l'augmentation résulte presque exclusivement de l'abaissement de la déduction de coordination. Dans ce cas, l'abaissement du seuil d'accès n'a pas d'impact notable sur le niveau de la prévoyance vieillesse.

Remarque: les informations dont nous disposons ne nous permettent



Sources de données exploitées

E2

Les données suivantes ont été exploitées pour répondre aux questions.

- Registre AVS 2003-2006: ce registre, qui contient des informations sur le revenu soumis à l'AVS perçu pour chaque activité, fournit des indications fiables pour répartir les salariés dans ces trois catégories: déjà assurés (même si la LPP n'avait pas été révisée), nouvellement assurés (grâce à la révision) et non assurés (malgré la révision).
- PROSOMAT 2003-2006 (qui met en relation les données du registre AVS avec celles de l'enquête suisse sur la population active [ESPA]): cette base fournit des indications complémentaires sur des éléments sociodémographiques et sur les ménages. Une rubrique a été constituée spécialement pour la présente étude, afin de pouvoir distinguer les personnes précédemment, nouvellement et pas assurées et déterminer leurs caractéristiques.
- ESS 2002/2004/2006 (enquête sur la structure des salaires): l'exploitation de l'enquête visait à déterminer si, à la suite de la révision, il y a eu des changements au niveau des salaires bruts ou des salaires nets. Il fallait avant tout répondre à cette question: qui verse les cotisations LPP supplémentaires pour les nouveaux assurés, le salarié ou l'employeur?

pas de nous prononcer sur la part des nouveaux assurés LPP les plus pauvres, qui ont droit à des prestations complémentaires à l'AVS. La part effective est vraisemblablement inférieure au tiers calculé sur la base du modèle.

Une couverture supplémentaire contre les risques de décès et d'invalidité

Pour les décès et l'invalidité, le tableau n'est pas le même que pour la prévoyance vieillesse. Premièrement, la période durant laquelle les nouveaux assurés LPP affiliés à titre obligatoire perçoivent un revenu au niveau du seuil n'a pas d'influence sur le montant de la prestation. Ceux-ci sont pleinement couverts contre les risques de décès et d'invalidité lorsqu'ils exercent leur activité. Deuxièmement, selon les calculs sur modèle, près de 50% des nouveaux assurés LPP toucheraient des rentes plus élevées en cas d'invalidité (même

si ces rentes sont petites). Ce constat vaut surtout pour les femmes mariées, qui vivent en général dans des ménages qui, en raison de leurs revenus, n'ont pas droit à des PC à l'AI. De plus, selon les données du registre AVS, 14,5% des chômeurs n'ayant exercé aucune activité lucrative en 2005, et 7,1% des personnes qui n'ont été que temporairement au chômage, ont pu bénéficier elles aussi d'une assurance contre les risques d'invalidité et de décès grâce au changement de dispositions légales.

Baisse supposée des salaires nets pour les nouveaux assurés

Les salariés nouvellement assurés grâce à la 1^{re} révision LPP ainsi que leurs employeurs doivent verser des contributions sociales supplémentaires, sous forme de cotisations LPP, pour les risques de vieillesse, d'invalidité et de décès. L'exploitation de l'ESS semble montrer que les cotisa-

tions LPP supplémentaires sont versées tant par les employeurs que par les salariés. La baisse du salaire net équivaut probablement à la part des cotisations LPP financée par les salariés. On ne peut pas dire pour l'instant s'il en ira de même à plus long terme.

Conclusion : les modélisations montrent que l'abaissement du seuil d'accès n'améliore guère le niveau de prévoyance vieillesse des personnes qui en bénéficient. Cette mesure n'a un impact notable sur le niveau de prévoyance future des nouveaux assurés à titre obligatoire (à l'exception des plus pauvres) que si elle est combinée avec l'abaissement de la déduction de coordination. Pour les nouveaux assurés, les plus pauvres, l'abaissement du seuil d'accès est même désavantageux s'agissant de la prévoyance vieillesse, si l'on considère l'ensemble des revenus de la vie active. Le principal effet de l'abaissement du seuil d'accès du point de vue de la protection sociale est de permettre à des travailleurs et à des chômeurs dont le revenu se situe entre l'ancien et le nouveau seuil d'accès de bénéficier d'une couverture d'assu-

rance complémentaire au 1^{er} pilier contre les risques de décès et d'invalidité.

Pistes pour améliorer la situation

L'analyse critique des effets de l'abaissement du seuil d'accès sur la prévoyance vieillesse des salariés nouvellement assurés au 2^e pilier les plus pauvres, nous permet de proposer les pistes suivantes pour améliorer le système :

- Prévoyance vieillesse : faire à nouveau coïncider le seuil d'accès et la déduction de coordination → retour au système en vigueur avant la révision, mais en conservant la déduction de coordination actuelle, dont la valeur plus basse a des effets positifs sur la prévoyance vieillesse des assurés ayant de petits et moyens revenus.
- Décès et invalidité : comme pour les chômeurs, le seuil d'accès pourrait être inférieur à la déduction de coordination s'agissant uniquement de la couverture des risques décès

et invalidité ; les salariés à temps partiel ou recevant de bas salaires, ou encore les membres de leurs familles, seraient ainsi couverts contre ces risques. Autrement dit, pour les revenus situés entre le seuil d'accès et la déduction de coordination, seuls les risques de décès et d'invalidité seraient assurés, des cotisations destinées à la prévoyance vieillesse n'étant prélevées que pour les revenus supérieurs à la déduction de coordination. Mais, selon nous, il faudrait encore examiner cette mesure à la lumière d'autres éléments (coût de la mise en œuvre, effets sur les prestations complémentaires, etc.) pour s'assurer qu'elle est judicieuse du point de vue de la politique sociale.

Kathrin Bertschy, lic. rer. pol., consultante
Ecoplan.
Mél. : bertschy@ecoplan.ch

André Müller, Dipl. Ing. ETH, lic. rer. pol.,
partenaire Ecoplan.
Mél. : mueller@ecoplan.ch

Abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier: conséquences pour les employeurs et les salariés

L'abaissement du seuil d'accès au 2^e pilier lors de la 1^{re} révision de la LPP a été une bonne chose. Il a permis d'intégrer dans le 2^e pilier un plus grand nombre de salariés à faible revenu et a eu peu d'effets secondaires non souhaités. La majorité des salariés et des employeurs se déclarent satisfaits du nouveau dispositif. Néanmoins, des améliorations pourraient être apportées par la sensibilisation des salariés et des employeurs.

se comportent les employeurs lorsque des salariés veulent s'assurer à titre facultatif?

- Quel jugement les employeurs et les salariés portent-ils sur l'abaissement du seuil d'accès et sur le 2^e pilier en général?



Judith Trageser
INFRAS



Stephan Hammer
INFRAS

Méthode

Ces questions ont été examinées à l'aide d'enquêtes standardisées réalisées par Internet auprès des employeurs et des salariés. Des entretiens structurés ont été conduits avec certains acteurs choisis du marché du travail pour préparer ces enquêtes.

En ce qui concerne l'enquête auprès des employeurs, l'étude s'est concentrée sur les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture, les entretiens exploratoires ayant mis en évidence que ces secteurs d'activité sont particulièrement concernés par l'abaissement du seuil d'accès. Ces trois branches représentent 4% des entreprises du pays. La part des emplois à faible revenu et des emplois à temps partiel y est supérieure à la moyenne. 855 entreprises ont pu être interrogées au total.

En ce qui concerne les salariés, 678 personnes en âge de travailler, dont le revenu annuel brut est compris entre 10000 et 30000 francs, ont été interrogées.¹ Selon l'enquête de l'OFS (2008) sur la structure des salaires, ces personnes représentent environ 8% des salariés en Suisse. Etant donné l'intérêt particulier porté à l'amélioration de la situation des acteurs culturels dans la prévoyance professionnelle², les effets de l'abaissement du seuil d'accès sur ce groupe professionnel ont fait l'objet d'un examen plus approfondi à l'aide d'un questionnaire distinct.³ Les résultats pour cette catégorie de salariés n'ont tou-

Objectif et problématique

L'étude devait analyser les effets souhaités et les éventuels effets secondaires non souhaités de l'abaissement du seuil d'accès pour les employeurs et les salariés, une mesure qui avait été décidée lors de la 1^{re} révision de la LPP. Une attention particulière a

été apportée à la situation des acteurs culturels. Les questions à traiter étaient les suivantes:

- Quel était le niveau de sensibilisation et d'information des employeurs et des salariés concernant l'abaissement du seuil d'accès?
- Quelles ont été les conséquences de l'abaissement du seuil d'accès pour les employeurs et les salariés?
- Comment se comportent les salariés dont le revenu se situe juste au-dessus ou en dessous du nouveau seuil d'accès? Comment se comportent les employeurs à l'égard des salariés dont le salaire se situe, suite à l'abaissement, à la limite du seuil d'accès?
- Les salariés qui peuvent désormais s'assurer à titre facultatif profitent-ils de cette opportunité? Comment

1 Les personnes interrogées provenaient d'un panel Internet représentatif de l'institut LINK. Des personnes répondant aux critères requis pouvaient être invitées de manière ciblée à faire partie du panel. L'enquête a été réalisée par l'institut LINK.

2 Voir par exemple le message concernant l'encouragement de la culture pour la période 2012 à 2015 (message culture) du 28 février 2011.

3 A peu de choses près, les mêmes questions ont été posées aux acteurs culturels et aux salariés du panel Internet de l'institut LINK. Les sondés ont été recrutés par l'intermédiaire des associations d'acteurs culturels.

tefois qu'une pertinence limitée, seuls 100 acteurs culturels de la catégorie de revenus souhaitée ayant répondu au questionnaire.

Résultats

Les employeurs et les salariés ne sont que partiellement informés

Les employeurs n'étaient que partiellement sensibilisés aux mesures introduites lors de la 1^{re} révision de la LPP. La moitié des entreprises interrogées était informée des modifications dès la phase préparatoire de la 1^{re} révision de la LPP et une minorité (18% d'entre elles) ne s'est informée de ces changements que lors de leur entrée en vigueur. Les entreprises les plus grandes et les plus directement concernées par les nouvelles dispositions étaient en général aussi les mieux informées.

Près de 90% des salariés interrogés connaissaient au moins dans ses grandes lignes le système de la prévoyance professionnelle. Les salariés (cf. graphique G1) – mais aussi les employeurs – ne sont en revanche pas particulièrement au fait des points de détail du 2^e pilier, par exemple des dispositions relatives à l'assurance

facultative ou aux prestations en cas d'invalidité ou de décès.

Conséquences tangibles de l'abaissement du seuil d'accès

L'abaissement du seuil d'accès a eu des conséquences parfois tangibles pour les employeurs. Pour 40% des entreprises interrogées dans les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture, l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition s'est traduite par une augmentation du nombre d'employés soumis à la LPP. Un bon tiers des entreprises interrogées mentionne une augmentation des coûts salariaux liée à l'abaissement du seuil d'accès, tandis que 20% font état d'une augmentation des frais administratifs. Près de deux tiers des employeurs concernés par une progression des coûts salariaux ou administratifs qualifient cette charge supplémentaire d'élévée ou de plutôt élevée (voir le graphique G2). Les entreprises concernées par cette progression des coûts la chiffrent en moyenne à près de 5% de la masse salariale.

Les branches de la gastronomie et du nettoyage ont été plus fortement affectées par l'abaissement du seuil d'accès que la branche de la culture,

principalement parce que, avant même l'entrée en vigueur de la nouvelle disposition, les entreprises de cette branche proposaient déjà fréquemment des solutions de prévoyance plus généreuses que le minimum légal, c'est-à-dire des solutions avec des seuils d'accès plus bas.

L'enquête a montré que l'abaissement du seuil d'accès a aussi eu des conséquences parfois notables pour les salariés à faible revenu.⁴ Ainsi, un bon tiers de plus des personnes disposant d'un revenu annuel compris entre 10000 et 30000 francs est désormais soumis à la LPP. En outre, 3% de ces salariés ont pu s'assurer à titre facultatif.

Les réactions non souhaitées sont rares...

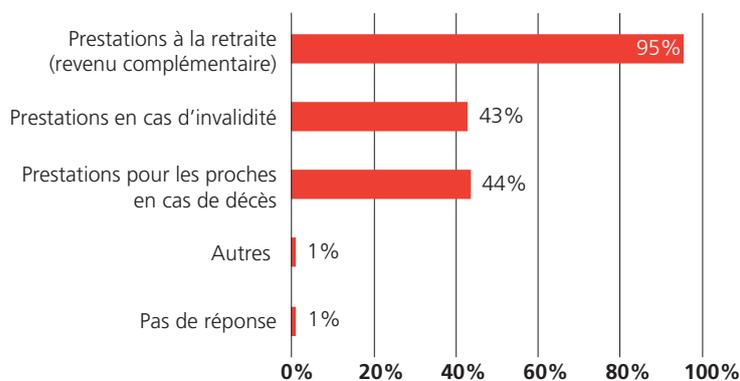
Très peu de salariés ont essayé de ne pas contracter de 2^e pilier. C'est ce qui ressort à la fois de l'enquête auprès des salariés et de l'enquête auprès des employeurs.

En revanche, l'enquête révèle qu'une partie des entreprises des branches les plus concernées a réagi à l'abaissement du seuil d'accès en prenant des mesures non souhaitées: principalement en modifiant la répartition des taux d'occupation au sein de l'entreprise, mais aussi en diminuant les salaires des nouveaux employés et en multipliant les engagements de durée limitée de moins de trois mois.

Les deux enquêtes montrent que les employeurs ont rarement répercuté sur les salariés les frais supplémentaires induits par l'abaissement du seuil d'accès. En d'autres termes, le salaire brut des salariés nouvellement assurés est demeuré constant dans la plupart des cas.

Niveau d'information des salariés sur le 2^e pilier

G1

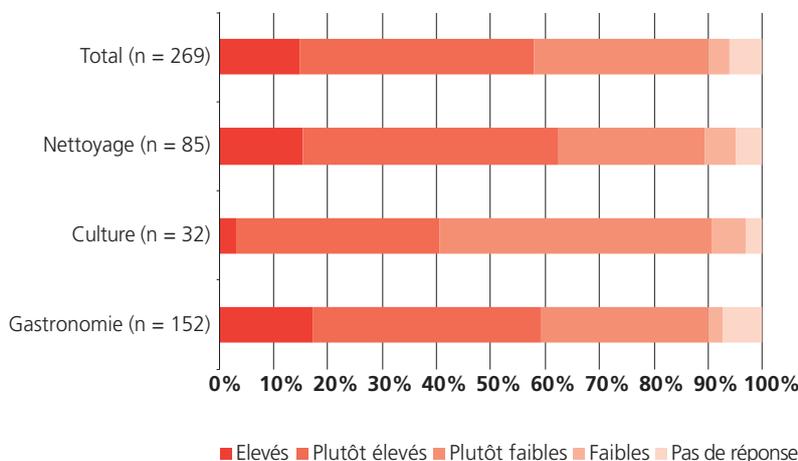


Réponses à la question: « Quels sont les risques et les prestations couverts par le 2^e pilier ? » (uniquement les réponses des personnes ayant indiqué avoir une bonne connaissance du 2^e pilier ou une connaissance de ses principaux éléments).

Source: INFRAS

4 Puisque le seuil d'accès a été abaissé il y a cinq ans déjà et que tous les salariés ne peuvent pas s'en souvenir, on a demandé aux sondés ce qu'ils feraient s'il y avait aujourd'hui un abaissement du seuil d'accès. Ce qui suit décrit par conséquent ce qui se serait passé, si le seuil d'accès avait été ramené aujourd'hui de son niveau antérieur, à son niveau actuel.

Importance des coûts salariaux supplémentaires, par branche G2



Réponses à la question : « Comment jugez-vous les coûts salariaux supplémentaires ? », n = 269. Seules les entreprises ayant fait état d'une augmentation des coûts salariaux suite à la révision de la LPP ont été interrogées.

Source : INFRAS

Néanmoins, dans la moitié des entreprises (du moins dans les branches de la gastronomie, du nettoyage et de la culture), ils ont alors dû faire face à une résistance des employeurs. C'est ce qui ressort de l'enquête réalisée auprès de ces derniers. Il pourrait y avoir un autre obstacle à l'assurance facultative : deux tiers des salariés cumulant plusieurs emplois n'ont pas connaissance de cette possibilité, bien que, selon l'enquête auprès des employeurs, 41% d'entre eux informent spontanément leurs collaborateurs concernés de cette opportunité.

Les employeurs et les salariés jugent la mesure bonne

L'attitude des employeurs à l'égard de l'abaissement du seuil d'accès est très majoritairement positive ou neutre. Seuls 7% des employeurs expriment un jugement négatif ou plutôt négatif à son sujet. Les employeurs de la culture ont un jugement plus favorable que ceux de la gastronomie et du nettoyage (cf. graphique G3). La taille de l'entreprise n'a en revanche pas d'incidence dans ce domaine.

Le plus souvent, les salariés ont un avis positif sur l'abaissement du seuil

... et il y a eu des changements de comportement positifs

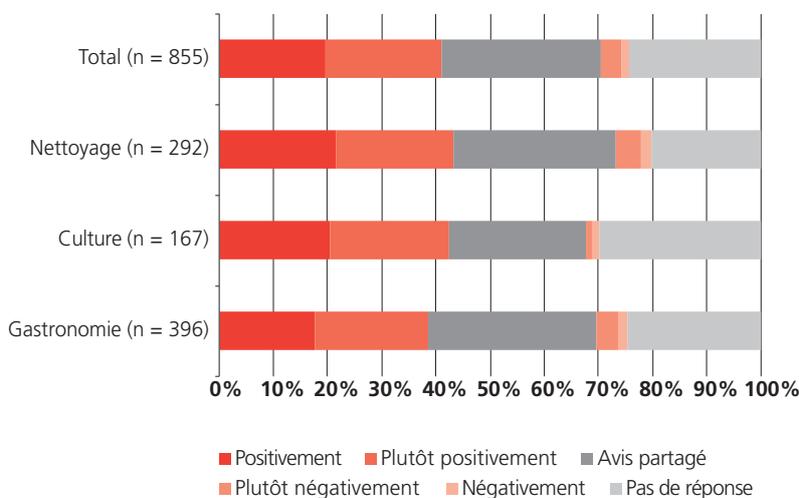
Une majorité (68%) des salariés dont le revenu reste juste en dessous du nouveau seuil d'accès pourrait imaginer faire quelque chose pour bénéficier du 2^e pilier. Le plus souvent, ils pourraient envisager d'augmenter leur taux d'occupation (62%) ou de rechercher une activité mieux rémunérée (29%). L'enquête sur le comportement effectif des salariés révèle qu'un tiers des salariés non assurés en 2005 a concrètement entrepris quelque chose pour s'affilier au 2^e pilier depuis l'abaissement du seuil d'accès. Le nombre de cas est malheureusement trop faible pour permettre une interprétation vraiment fiable des données.

Des réactions positives sont aussi à signaler de la part des employeurs : à la suite de la révision, une partie (16%) des employeurs interrogés s'est demandé comment offrir une meilleure prévoyance à leurs collaborateurs. Ils ont songé à encourager les collaborateurs à s'assurer à titre facultatif ou à augmenter les salaires et les taux d'occupation de façon à rendre possible une assurance dans le cadre du 2^e pilier.

Assurance facultative

Les salariés qui, suite à l'abaissement du seuil d'accès, pouvaient s'assurer à titre facultatif (parce qu'ils atteignaient le seuil d'accès en cumulant plusieurs emplois) ont eu tendance à profiter de cette opportunité.

Appréciation de la mesure par les employeurs G3

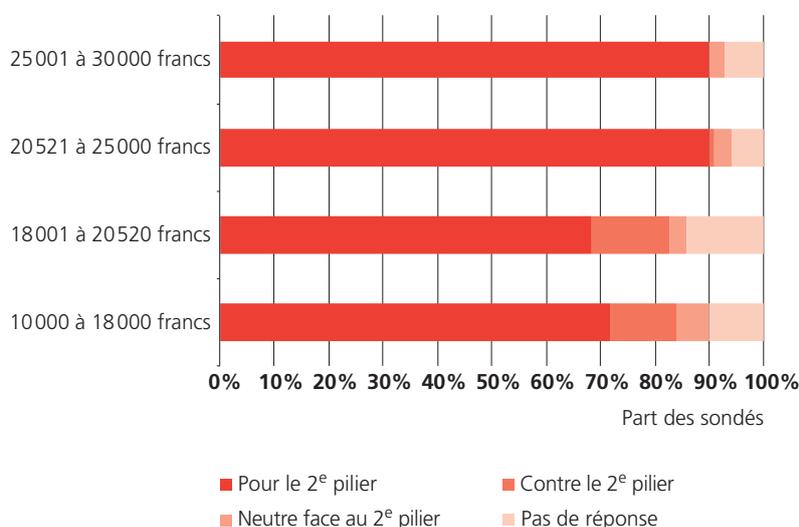


Réponses à la question : « Comment jugez-vous en tant qu'employeur la nouvelle réglementation sur le seuil d'accès pour ce qui est des prestations de prévoyance vieillesse ? » (n = 855)

Source : INFRAS

Attitude des salariés à l'égard du 2^e pilier

G4



Réponses à la question : « Souhaiteriez-vous avoir un 2^e pilier / Appréciez-vous le fait d'avoir un 2^e pilier ? » Formulation différente de la question selon la situation d'assurance avant/après l'abaissement du seuil d'accès.

(n = 669, missing = 8).

Source : INFRAS

d'accès. Une forte majorité de salariés à faible revenu souhaiterait bénéficier d'un 2^e pilier, même si le désir est un peu moins marqué lorsque le revenu baisse (cf. graphique G4).

En écho à l'attitude positive à l'égard du 2^e pilier, deux tiers des salariés interrogés portent un jugement positif ou plutôt positif sur l'abaissement du seuil d'accès. La majorité des autres personnes interrogées ont un avis partagé. La mesure est d'autant plus appréciée par les salariés que leurs revenus sont élevés (entre 10000 et 30000 francs).

Les considérations sociales semblent avoir une influence sur l'attitude des employeurs comme sur celle des salariés. Les *employeurs* invoquent leur responsabilité sociale comme principale raison de ne pas chercher à se soustraire à d'éventuelles charges supplémentaires. Des arguments de nature sociale jouent également un rôle important dans l'appréciation positive des *salariés* sur le 2^e pilier (protection des personnes à faible revenu, amélioration de la situation

des salariés occupant des emplois atypiques ou égalité de traitement des salariés, par exemple). Dans certains cas, l'intérêt personnel semble aussi jouer un rôle dans le jugement porté sur le 2^e pilier (le sentiment d'être couvert ou d'être mieux assuré, par exemple). Certains salariés déclarent explicitement être déjà suffisamment assurés par leur partenaire et se montrent dès lors plutôt neutres par rapport à la mesure. D'autres indiquent que le 2^e pilier n'est pas intéressant pour eux, faute d'avoir suffisamment cotisé jusque-là.

Le cas particulier des acteurs culturels

Les acteurs culturels sont dans une situation particulière. Ils occupent plus souvent que les autres des emplois atypiques. Ils sont en conséquence plus rarement soumis au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle et plus souvent au régime facultatif ou surobligatoire. Les acteurs culturels sont tout aussi souvent assurés au 2^e pilier que les

autres travailleurs, mais ils le sont plus fréquemment de leur propre initiative.

Le faible nombre de cas analysés ne permet malheureusement pas de tirer des conclusions fiables sur d'éventuels changements de comportement. Les données disponibles montrent néanmoins qu'il existe une tendance similaire à celle observée lors de l'enquête auprès des autres salariés, à savoir la rareté, voire l'absence de stratégies d'évitement. Au contraire, les salariés font des efforts pour s'affilier au 2^e pilier. L'attitude des acteurs culturels à l'égard du 2^e pilier s'avère tout aussi positive, voire même légèrement plus, que celle des autres salariés interrogés.

Les acteurs culturels ont également été invités à se prononcer sur les améliorations à apporter à l'organisation actuelle du 2^e pilier. Presque tous ceux qui ont pris part à l'enquête ont identifié des possibilités d'amélioration. Ils se sont notamment prononcés en faveur d'une abolition du seuil d'accès ainsi que d'une assurance obligatoire pour tous les emplois à durée déterminée (c'est-à-dire dès le premier jour et le premier franc).

Conclusions

En abaissant le seuil d'accès lors de la 1^{re} révision de la LPP, le législateur voulait améliorer la prévoyance professionnelle des salariés à faible revenu. Les auteurs de la présente recherche estiment qu'à la lumière de cet objectif, un jugement positif doit dans l'ensemble être porté sur cette mesure. Comme Ecoplan (2010) l'a déjà mis en évidence, cette mesure a permis d'intégrer dans le 2^e pilier de nouveaux salariés à faible revenu. La présente étude montre en outre qu'elle n'a généré que peu d'effets secondaires non souhaités. Une forte majorité de salariés aimerait pouvoir accéder au 2^e pilier. Les tentatives de se soustraire à cette opportunité semblent rares, voire inexistantes. S'il est vrai que l'abaissement du seuil d'accès représente une charge supplé-

mentaire pour les employeurs, ceux-ci portent dans l'ensemble un jugement plutôt positif sur cette mesure ; seule une petite minorité des entreprises en a une perception négative. Du fait des charges supplémentaires occasionnées, les réactions non souhaitées sont certes plus fréquentes de la part des employeurs que des salariés, mais elles restent globalement rares.

Etant donné les objectifs du législateur, les auteurs de la recherche estiment que si des améliorations peuvent être apportées, celles-ci résident principalement dans une meilleure sensibilisation, c'est-à-dire dans une information plus poussée des salariés comme des employeurs.

- Premièrement, les salariés – en particulier ceux dont les revenus sont

proches du seuil – semblent attribuer à l'abaissement du seuil d'accès des effets en matière de prévoyance vieillesse plus positifs que ceux effectivement constatés par l'enquête d'Ecoplan. En revanche, les salariés n'ont pas toujours conscience de la protection offerte par le 2^e pilier en cas de décès ou d'invalidité. Selon Ecoplan (2010), les principaux effets de l'abaissement du seuil d'accès sont de ce point de vue sous-estimés par les personnes directement concernées. La sensibilisation des salariés devait donc être améliorée afin de permettre à ces derniers de mieux planifier leur prévoyance.

- Deuxièmement, une information plus complète des salariés et des employeurs permettrait de pro-

mouvoir l'assurance facultative. Il semble que certains salariés ne profitent pas de l'assurance facultative, car ils ne savent pas qu'ils peuvent y avoir accès. Si certains employeurs informent spontanément leurs salariés de cette possibilité, la moitié d'entre eux réagit négativement aux demandes formulées en ce sens par leurs collaborateurs.

Judith Trageser, économiste, INFRAS.
Mél. : judith.trageser@infras.ch

Stephan Hammer, lic. oec. HSG, INFRAS.
Mél. : stephan.hammer@infras.ch

L'Organisation internationale du travail et le socle de protection sociale

Réunie en sa 100^e session à Genève en juin dernier, la Conférence internationale du travail a tenu un débat sur l'avenir de la sécurité sociale. Au terme de ses discussions, elle a pris l'engagement d'élaborer l'an prochain une recommandation sur le « socle de protection sociale ». Ce socle consiste en un ensemble de quatre garanties élémentaires de sécurité sociale qui devraient permettre à toutes les personnes qui en ont besoin d'avoir un accès effectif à des soins de santé essentiels et une sécurité de revenu minimale durant l'enfance, la vie active et la vieillesse.



Claudina Mascetta
Office fédéral des assurances sociales

Généralités et contexte

La Conférence internationale du travail (CIT) est en quelque sorte l'assemblée générale de l'Organisation internationale du travail (OIT). Elle se réunit une fois par an en juin à Genève pour définir les grandes orientations de l'Organisation et adopter les nouvelles normes internationales du travail – sous forme de conventions et/ou de recommandations – ainsi que le programme de travail et le budget de l'OIT. Ce qui distingue essentiellement l'OIT des autres organisations internationales est sa composition tripartite: représentants des travailleurs et représentants des employeurs participent aux travaux de l'OIT sur un pied d'éga-

lité avec ceux des gouvernements. Ainsi, la 100^e session de la CIT, qui s'est tenue du 1^{er} au 17 juin 2011, a réuni les représentants des gouvernements, des organisations d'employeurs et de travailleurs des 183 Etats membres de l'OIT. Le tripartisme, caractéristique unique parmi les agences des Nations Unies, donne une grande légitimité aux travaux de l'OIT et garantit que le point de vue des partenaires sociaux soit reflété dans toutes les activités de celle-ci.

L'action de l'OIT se fonde sur l'Agenda du travail décent, adopté en 1999, pour réaliser son but constitutionnel de promotion de la justice sociale. L'Agenda du travail décent repose sur quatre objectifs stratégiques, interdépendants et se renfor-

çant mutuellement, qui sont la promotion de l'emploi, la protection sociale, le dialogue social et les droits au travail. Depuis l'adoption, en 2008, de la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, la CIT est chargée de passer en revue, tour à tour, la réalisation de chacun de ces quatre objectifs stratégiques. Ceci est organisé sur la base d'une discussion récurrente à la CIT, en vue de mieux cerner les besoins des membres de l'OIT en rapport avec chacun de ces objectifs et d'ajuster en conséquence les priorités et les programmes d'action de l'OIT. Après une discussion sur l'emploi l'an dernier, une discussion sur la sécurité sociale a été inscrite à l'ordre du jour de la 100^e session de la CIT.

Discussion sur la sécurité sociale

Lors de sa discussion sur la sécurité sociale, la CIT a abordé les cinq questions suivantes.

1. Le rôle de la sécurité sociale dans le développement social et économique

La sécurité sociale est d'abord une nécessité sociale: des systèmes de sécurité sociale efficaces sont des outils essentiels pour prévenir et réduire la pauvreté et les inégalités, ils permettent également de promouvoir l'inclusion sociale. Mais la sécurité sociale est aussi une nécessité économique: si elle est bien conçue et liée à d'autres politiques (notamment de l'emploi, économique et financière), elle améliore la productivité et l'employabilité et contribue ainsi au développement économique. Elle permet aux travailleurs de s'adapter aux changements structurels liés à la mondialisation. Enfin, en tant que

stabilisateur automatique en période de crise, elle contribue à atténuer l'impact économique et social des récessions économiques et à permettre une reprise plus rapide.

2. Les politiques pour étendre la couverture de la sécurité sociale

Près de 80% de la population mondiale ne bénéficient pas d'une sécurité sociale adéquate, voire n'ont aucune forme de protection sociale. Mais une «révolution silencieuse» est en marche : un certain nombre de pays en développement ont pris des initiatives pour étendre ou mettre sur pied des régimes de protection sociale, ce qui met à mal l'idée selon laquelle la sécurité sociale serait un luxe que seuls les pays riches ont les moyens de s'offrir. La stratégie de l'OIT en matière d'extension de la couverture de sécurité sociale a deux dimensions. La dimension horizontale vise à établir au plan national un niveau élémentaire de prestations essentielles en faveur du plus grand nombre de personnes et le plus vite possible – ce niveau-là correspond à ce qu'on appelle le «socle de protection sociale». Toutefois, la mise en place de régimes complets de sécurité sociale ne peut s'arrêter à ce niveau plancher, c'est pourquoi la dimension verticale est également nécessaire : elle consiste à établir des niveaux plus élevés de couverture et de prestations en tendant ainsi vers les niveaux de protection prévus par les conventions de l'OIT sur la sécurité sociale.

3. Le financement

Les régimes de sécurité sociale doivent atteindre leurs objectifs en terme d'adéquation, tant sociale qu'économique, d'une façon efficace et efficiente au regard des coûts. Il est essentiel de trouver un juste équilibre entre les attentes sociales et les contraintes financières. En observant les difficultés financières que rencontrent les pays, on peut distinguer les Etats qui ont des régimes de sécurité sociale complets de ceux qui n'ont pas de tels systèmes. Les premiers doivent essentiellement faire face au défi de s'adapter à l'évolution démographique et sociale, l'importance étant d'assurer la viabilité financière et budgétaire à long terme tout en maintenant l'adéquation économique et sociale. Pour les deuxièmes, il s'agit surtout de créer la marge nécessaire de manœuvre budgétaire et établir un ordre de priorités pour les programmes de protection sociale. Quelles branches de la sécurité sociale développer en premier ? Quels moyens pour les financer ? Comment fournir les prestations ?

4. La gouvernance

Rien ne nuit plus à la crédibilité des systèmes de sécurité sociale qu'une mauvaise gestion. Il est donc indispensable de bien administrer les régimes de sécurité sociale pour assurer une utilisation efficace des ressources et la transparence, et gagner ainsi la confiance de ceux qui les financent et en bénéficient. C'est à l'Etat qu'incombe la responsabilité générale d'un système de sécurité sociale efficace et efficient, mais la contribution des partenaires sociaux peut être essentielle dans ce contexte. En effet, le dialogue social est un moyen important de contribuer au contrôle permanent de la viabilité financière, de l'adéquation sociale, de l'efficacité et de l'efficience de la gestion du régime.

5. Le rôle des normes de l'OIT

Les conventions de l'OIT sur la sécurité sociale¹, en particulier la

Convention n° 102, fournissent un ensemble unique de normes minimales pour les régimes nationaux de sécurité sociale, acceptées au niveau international. Elles énoncent des principes directeurs fermes pour la conception, le financement, la gouvernance et le contrôle de ces régimes tout en ménageant pour les Etats parties une certaine flexibilité quant aux modalités d'application. La Convention n° 102 sert toujours de référence pour la mise en place progressive d'une couverture complète de sécurité sociale au niveau national. Toutefois, un mécanisme complémentaire est nécessaire pour servir de cadre à l'extension progressive de la couverture de sécurité sociale. Ce mécanisme pourrait prendre la forme d'une *recommandation sur le socle de protection sociale*.

Lors de la discussion, un large consensus a prévalu dès le début pour l'élaboration d'une telle recommandation. Ainsi, la résolution adoptée par la CIT au terme de sa discussion sur la sécurité sociale demande l'élaboration d'une recommandation qui viendrait compléter les normes de l'OIT existantes et aiderait les pays, en leur fournissant des orientations souples, à établir des socles de protection sociale adaptés à leur situation nationale et à leur niveau de développement. La discussion relative à cette recommandation sera inscrite à l'ordre du jour de la CIT de juin 2012.

Le socle de protection sociale

Le socle de protection sociale n'est pas un concept nouveau. Si la notion a été développée à l'origine par l'OIT, le socle de protection sociale obtient un cadre politique clair en avril 2009 lorsque le Conseil des chefs de secrétariat des organismes des Nations Unies pour la coordination (CCS) – qui réunit, sous la direction du secrétaire général de l'ONU Ban Ki-moon, les chefs des agences, fonds et pro-

¹ Convention n° 102 concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952 ; Convention n° 118 sur l'égalité de traitement (sécurité sociale), 1962 ; Convention n° 121 sur les prestations en cas d'accidents du travail et de maladies professionnelles, 1964 ; Convention n° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants, 1967 ; Convention n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, 1969 ; Convention n° 157 sur la conservation des droits en matière de sécurité sociale, 1982 ; Convention n° 168 sur la promotion de l'emploi et la protection contre le chômage, 1988 ; Convention n° 183 sur la protection de la maternité, 2000. La Suisse a ratifié les Conventions n°s 102, 128 et 168.

grammes du système des Nations Unies – approuve l'*Initiative du socle de protection sociale* comme étant l'une de ses neuf priorités pour lutter contre les conséquences de la crise économique. L'OIT et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) sont les organisations coordinatrices au niveau mondial de cette Initiative.

Le socle de protection sociale comporte quatre garanties élémentaires se situant à un niveau minimal qui est à définir par chaque pays en fonction de ses circonstances nationales. Les garanties de base comprennent :

- l'accès effectif à un ensemble de services de soins de santé essentiels ;
- la sécurité du revenu pour les enfants grâce à des allocations familiales ou d'autres prestations destinées à leur faciliter l'accès à l'alimentation, à l'instruction et aux soins ;
- la sécurité du revenu pour les personnes appartenant à des groupes d'âge actif qui sont incapables de gagner un revenu suffisant sur le marché du travail ;
- la sécurité du revenu pour les personnes âgées ou handicapées.

Ce socle vise en somme à concrétiser le droit à la sécurité sociale qui est reconnu au plan international notamment à l'article 22 de la Déclaration universelle des droits de l'homme et à l'article 9 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. La réalisation du droit à la sécurité sociale est un élément fondamental du mandat de l'OIT, selon lequel l'OIT doit seconder la mise en œuvre de programmes propres à réaliser entre autres « l'ex-

tension des mesures de sécurité sociale en vue d'assurer un revenu de base à tous ceux qui ont besoin d'une telle protection ainsi que des soins médicaux complets ». Conformément à ce mandat, le renforcement de la protection sociale devient en 1999 l'un des quatre objectifs stratégiques de l'Agenda du travail décent susmentionné. En 2001, la CIT tient une discussion générale sur la sécurité sociale où elle rappelle que « la conception de politiques et d'initiatives propres à faire bénéficier de la sécurité sociale ceux qui ne sont pas couverts par les systèmes en vigueur » est une priorité absolue. Sur cette base, une vaste campagne est lancée par l'OIT en 2003 pour promouvoir l'extension de la couverture de la sécurité sociale. Plus récemment, la CIT a adopté le Pacte mondial pour l'emploi (2009) qui propose, en réponse à la crise, une base concertée sur laquelle asseoir des politiques destinées à stimuler la reprise économique, la création d'emplois décents et l'extension de la sécurité sociale. Le Pacte invite expressément les pays à « mettre en place une protection sociale adéquate universelle fondée sur un socle de protection sociale prévoyant notamment un accès aux soins de santé, une garantie de revenu pour les personnes âgées et les handicapés, l'octroi de prestations pour enfants à charge et une garantie de revenu pour les chômeurs et les travailleurs pauvres combinée à des programmes publics de garantie de l'emploi. »

Le socle de protection sociale est reconnu par plusieurs autres organismes internationaux, comme la Commission du développement social

de l'ONU ou le G20. Très récemment, la réunion ministérielle de l'OCDE sur les politiques sociales qui s'est tenue en mai 2011 à Paris s'y réfère dans son communiqué final.

A noter encore qu'un groupe consultatif de haut niveau sur le socle de protection sociale a été constitué en été 2010. Il est présidé par Michelle Bachelet, ancienne présidente du Chili et directrice exécutive d'ONU Femmes. Le groupe consultatif préparera un rapport d'ici la fin de l'année qui devrait donner des orientations pour les politiques mondiales et régionales ainsi que pour les stratégies nationales de mise en œuvre du socle de protection sociale.

En adoptant une norme sur le socle de protection sociale l'an prochain, autrement dit : en donnant un cadre juridique à ce concept, la CIT franchira un pas décisif vers l'extension de la couverture de sécurité sociale à l'ensemble de la population mondiale.

Liens utiles

Site de l'OIT : www.ilo.org/global/lang-fr/index.htm

Site de la CIT : www.ilo.org/ilc/ILCSessions/100thSession/lang-fr/index.htm

Site de Global Extension of Social Security (GESS) : www.socialsecurityextension.org/gimi/gess/ShowTheme.do?tid=1321

Claudina Mascetta, lic. en droit, suppléante du chef de secteur, secteur Organisations internationales, Affaires internationales, OFAS.

Mél. : claudina.mascetta@bsv.admin.ch

Politique sociale

11.3700 – Motion Pfister Gerhard, 17.6.2011:

Pilier de prévoyance pour les jeunes

Le conseiller national Gerhard Pfister (PDC, ZG) a déposé la motion suivante:

«Je charge le Conseil fédéral de créer les bases légales nécessaires pour créer, en analogie à la prévoyance vieillesse individuelle libre (art.82, al.2, LPP), un pilier de prévoyance destiné aux jeunes («pilier des jeunes»). Ce nouveau pilier suivra les principes suivants:

- exonération d'impôts pour les contributions inférieures à 5000 francs par an;
- accès réservé aux personnes de 18 à 35 ans;
- retrait des fonds à partir de 36 ans ou lors de la fondation d'une famille.

Il constituera une forme de prévoyance reconnue et pourra être organisé comme le pilier 3b, délai de blocage y compris. La loi prévoira deux possibilités:

- compte de prévoyance auprès d'une institution bancaire;
- police de prévoyance auprès d'une assurance.

Développement

Aujourd'hui, les jeunes font moins d'économies que leurs aînés. Une des raisons principales de cette situation est le manque d'incitations: alors que le 3^e pilier permet d'économiser pour la vie après la retraite ou pour l'achat d'un logement, rien de comparable n'existe pour les jeunes. Cotiser dès l'âge de 20 ans au 3^e pilier revient à bloquer son argent jusqu'à la retraite, ce qui n'est guère attrayant. Or, c'est justement pendant ses jeunes années qu'il est important d'économiser, car c'est au moment de fonder une famille qu'on se rend compte que l'argent manque.

Selon le modèle proposé par la présente motion, les personnes de 18 à

35 ans pourront verser chaque année 5000 francs au plus sur un compte d'épargne ou sur un produit d'épargne spécial et, comme pour le 3^e pilier, cet argent sera exonéré d'impôts. Les économies accumulées au cours des années pourront être retirées, sans prélèvement d'impôts ou à un tarif réduit, lors de la fondation d'une famille ou à partir de 36 ans.

Outre l'avantage de la déduction fiscale, un tel instrument pourrait avoir pour effet indirect d'encourager les jeunes à réfléchir en termes économiques et d'apporter une contribution à la lutte contre l'endettement des jeunes.»

11.3724 – Postulat Girod Bastien, 17.6.2011:

Maximiser le bonheur plutôt que de consommer à outrance

Le conseiller national Bastien Girod (PES, ZH) a déposé l'interpellation suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un rapport qui montrera comment intégrer les dernières conclusions des études sur le bonheur dans l'évolution à venir de la Suisse.

Développement

Plusieurs rapports sérieux ont paru au cours des dernières années, tels que le rapport Stiglitz en 2009, qui recommandent aux décideurs politiques d'intégrer les conclusions des recherches sur le bonheur dans l'analyse de l'évolution économique et sociale; il convient en particulier de ne pas surestimer le bénéfice d'une hausse additionnelle de la consommation en regard de celui de biens non monétaires, tels que la stabilité, la répartition des richesses, les loisirs, la coopération, la participation à la vie politique, l'équité ou les structures sociales. Tandis que les conséquences des décisions politiques sur l'économie et le pouvoir d'achat font l'objet d'une observation attentive, le bien-être de la population n'est examiné qu'accessoirement. Par ailleurs, le

rapport demandé devrait souligner les points sur lesquels il faudrait approfondir les recherches et collecter de nouvelles données pour la Suisse (les recommandations du rapport Stiglitz publié en 2009 vont également dans ce sens).»

11.3710 – Postulat Girod Bastien, 17.6.2011:

Etudier les causes de l'immigration économique

Le conseiller national Bastien Girod (PES, ZH) a déposé l'interpellation suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de commander une étude indépendante sur les causes de l'immigration économique en Suisse et sur les mesures qui pourraient être prises pour la combattre sans pour autant mettre en péril les accords bilatéraux conclus avec l'UE ou contrevenir à des engagements humanitaires.

Développement

Il y a plusieurs raisons d'étudier les facteurs qui influent sur l'immigration économique, notamment l'incertitude quant à l'importance de la population future de la Suisse. C'est ainsi que les scénarios de l'évolution de la population de l'OFS sont extrêmement imprécis quant à l'immigration économique. Pour 2050, le scénario «bas» conclut à un effectif de 7,2 millions d'habitants, le scénario «moyen», de 9,8 millions d'habitants, et le scénario «haut», de 10,7 millions d'habitants. Il est à noter que la croissance de ces dernières années s'est située au-dessus des chiffres du scénario «haut», notamment en raison d'une immigration économique nettement supérieure aux hypothèses. Comme l'OFS l'indique lui-même dans son rapport, il est difficile de prévoir l'importance de l'immigration économique et les causes de cette immigration sont peu étudiées. Ce flou constitue un défi majeur pour les élus, parce qu'ils ignorent s'ils doivent concevoir des infrastructures (logements, transports, espaces de loisirs) pour une popula-

tion qui en 2050 sera de 7 ou de près de 11 millions d'habitants. Aussi serait-il d'un intérêt déterminant pour le processus de prise de décision politique de consacrer une étude scientifique à ces interrelations.

Une croissance forte de la population permet une croissance forte de l'économie, ce qui simplifie notamment le financement des assurances sociales. Mais cette croissance forte entraîne également des effets négatifs, qui peuvent toutefois être atténués par des mesures d'accompagnement globales. Aussi y a-t-il lieu d'étudier également des mesures susceptibles de limiter l'immigration économique. Pour que ces mesures ne mettent pas en péril le progrès économique et social, elles ne doivent pas contrevenir aux accords bilatéraux ni aux objectifs humanitaires. On songe ici surtout aux mesures qui agissent sur les facteurs d'attraction. Par exemple une promotion économique ciblée, qui distingue entre création de valeur ajoutée et délocalisation économique. D'autres mesures possibles devraient être débattues.»

**11.3638 – Motion Humbel Ruth, 16.6.2011 :
Encadrer la couverture des besoins vitaux par une loi fédérale**

La conseillère nationale Ruth Humbel Näf (PDC, AG) a déposé l'interpellation suivante :

« Je charge le Conseil fédéral d'élaborer une loi sur la couverture des besoins vitaux. Selon le modèle de la loi fédérale sur la partie générale des assurances sociales (LPGA), elle contiendra les points suivants :

- elle définira les principes et les termes touchant à la couverture des besoins vitaux ;
- elle fixera une procédure harmonisée ;
 - elle harmonisera les prestations.

Développement

Les objectifs sociaux de la Constitution sont en décalage complet avec

les prestations versées par les assurances sociales nationales. Ces lacunes de l'Etat social suisse s'expliquent par des erreurs de conception et des vides juridiques. Elles pourraient être comblées par une loi fédérale sur la couverture des besoins vitaux.

Aujourd'hui, l'aide sociale et d'autres prestations cantonales versées en cas de besoin pallient les manques, du moins en partie. Parmi ces prestations, on trouve les instruments de la prévention, de la lutte contre la pauvreté et de la politique familiale, les bourses, les logements sociaux et les tarifs subventionnés. L'Etat fédéral est pourtant responsable de l'organisation de la sécurité sociale de la population. Or, la Confédération se contente de la répartition des compétences fixées dans la Constitution, de celle inscrite dans la loi fédérale en matière d'assistance et d'actions ponctuelles telle que l'assistance aux Suisses de l'étranger et aux demandeurs d'asile.

L'aide sociale n'a pas de place reconnue dans le système national de sécurité sociale. Assurant en totalité ou en partie la subsistance d'environ 250 000 personnes, elle occupe cependant une place aussi importante que l'AI ou l'assurance-chômage, alors même que sa position n'est pas clairement définie dans le système social et juridique. La répartition des tâches et la cohérence entre les assurances sociales et l'aide sociale ne se fondent par ailleurs sur aucun plan d'ensemble.

C'est pourquoi le Conseil fédéral doit élaborer une loi sur la couverture des besoins vitaux. Comme la LPGA, elle tracera les limites entre l'échelon fédéral et l'échelon cantonal et entre les prestations existantes. Toutes les prestations cantonales qui précèdent l'aide sociale, mais qui servent tout autant à assurer la couverture des besoins vitaux, doivent être réunies dans un seul texte, qui couvrira l'ensemble des assurances sociales et qui réglera les chevauchements. Cette loi n'introduira en revanche aucune nouvelle prestation.»

**11.3670 – Motion du Groupe socialiste, 17.6.2011 :
Améliorer le pouvoir d'achat de la classe moyenne**

Le Groupe socialiste du Conseil national a déposé la motion suivante :
« Le Conseil fédéral est chargé de présenter, dans le cadre des objectifs de la législature, une stratégie visant à améliorer le pouvoir d'achat de la classe moyenne.

Il se fondera sur les effets des différentes mesures politiques (à savoir le revenu disponible et la fortune ou ce qui reste aux ménages après déduction de tous les impôts et autres dépenses obligatoires).

Développement

Diverses études récentes (effectuées notamment par l'association Employés Suisse ou l'Union syndicale suisse [USS]) parviennent à la conclusion que la classe moyenne (en particulier la classe moyenne inférieure et le milieu de la classe) doit de plus en plus se serrer la ceinture. L'étude de l'association Employés Suisse montre qu'entre 2006 et 2008 a eu lieu une redistribution des richesses au détriment des ménages disposant d'un faible revenu et des ménages de la classe moyenne, alors que les ménages disposant d'un revenu élevé ont vu leur revenu brut et leur fortune disponible s'accroître proportionnellement. Le rapport de l'USS sur la répartition des revenus et de la fortune en Suisse parvient à des conclusions similaires.

Cette évolution est catastrophique et nourrit un fort sentiment d'immobilisme au sein de la classe moyenne (journalistes, postiers, personnel soignant, contremaîtres, employés de banque, enseignants, architectes, menuisiers, ingénieurs, négociants en vins, etc.), alors que celle-ci travaille de plus en plus.

Or, une classe moyenne forte est une condition indispensable à toute société libre : elle garantit engagement citoyen, équilibre et mesure. C'est pourquoi nous prions le Conseil fédéral de montrer par quels projets et

mesures l'on pourrait améliorer le pouvoir d'achat de la classe moyenne ces prochaines années.»

Questions familiales

11.3567 – Motion Hochreutener Norbert, 15.6.2011 :

Congé parental et prévoyance familiale

Le conseiller national Norbert Hochreutener (PDC, BE) a déposé l'interpellation suivante :

«Le Conseil fédéral est chargé d'élaborer les bases légales qui exonèrent de l'impôt une assurance privée de congé parental et de prévoyance familiale.

Développement

Une grande majorité des milieux politiques s'accorde à penser aujourd'hui que les pères doivent s'investir d'avantage dans l'éducation de leurs enfants et dans les soins qu'ils requièrent. Le débat porte actuellement sur les formes de congé octroyé aux pères ou de congé parental qui serait financé – comme l'assurance-maternité – par le secteur public.

La présente motion vise à esquisser les grandes lignes d'un système de capitalisation basé sur la responsabilité individuelle permettant de compenser le manque à gagner causé par un congé parental. Soumise à un régime fiscal préférentiel, à l'image des avoirs accumulés au titre de la prévoyance vieillesse, cette assurance <c> comme congé parental serait fondée sur une base volontaire. Les employés et les travailleurs indépendants pourraient décider librement le pourcentage du salaire ou la prime annuelle qu'ils comptent consacrer à cette assurance. Celle-ci servirait à financer, en cas de parentalité, un allongement du congé parental ou une réduction du temps de travail.

La variante 3c serait calquée sur le pilier 3a: la loi fixera les conditions donnant droit au congé parental (droit au congé / occupation à temps

partiel; protection contre le licenciement).

Avec la variante 2c, la capitalisation (volontaire) serait gérée par les caisses de pensions des entreprises. Les conditions cadres seront fixées par celles-ci: durée maximale du congé, modèles de travail à temps partiel, autres assurances en vigueur, AVS, etc.

Dans les cas où la parentalité surviendrait rapidement, les caisses de pensions se porteraient caution jusqu'à une certaine limite pour les dépenses excédant le montant capitalisé au titre de l'assurance ou avanceraient les sommes nécessaires. Si le désir d'enfant ne se concrétise pas, l'avoir capitalisé sera versé à la prévoyance vieillesse ou pourra être utilisé conformément aux conditions du pilier 3a (acquisition d'un immeuble, exercice d'une activité lucrative indépendante, séjour de longue durée à l'étranger).»

11.3361 – Motion Schmid-Federer Barbara, 13.4.2011 :

Congé de paternité non payé

La conseillère nationale Barbara Schmid-Federer (PDC, ZH) a déposé l'interpellation suivante :

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement les bases légales nécessaires à l'introduction d'un congé de paternité non payé.

Les pères auront droit à un congé non payé d'une durée maximale de 4 semaines. L'art.324a du Code des obligations sera modifié en conséquence. Le Conseil fédéral pourra également prévoir, le cas échéant, que les pères soient libérés du service militaire et du service de remplacement au cours des douze mois qui suivent la naissance de leur enfant.

Développement

Le modèle présenté permettrait au père de s'associer plus rapidement et plus activement à l'éducation de son enfant. Quant à la mère, elle aurait davantage de temps, au cours de son congé de maternité, pour s'occuper

de son développement professionnel et risquerait donc moins de perdre le contact avec le monde du travail. Il serait en outre plus facile pour la mère de retourner travailler plus rapidement, à tout le moins à temps partiel.

Au cours des premiers mois, les enfants ont besoin de la présence de leurs deux parents pour se développer de manière optimale. Il est important en outre que le père puisse établir une relation avec son enfant dès les premiers jours. Si, au cours des premières semaines, il ne voit son enfant qu'épisodiquement et que celui-ci est la plupart du temps endormi, il est impossible qu'une véritable relation se mette en place.

Afin d'éviter que les employeurs ne fassent les frais du congé de paternité, il faut que les pères bénéficiant d'un tel congé soient libérés pendant une année de l'obligation de servir. En octobre dernier, le Conseil fédéral s'était déclaré prêt à examiner s'il serait opportun de mettre en place un tel modèle. En adoptant la présente motion, nous garantirons que des mesures soient enfin prises, mesures qui n'engendreront, de surcroît, aucune dépense pour l'Etat.»

Assurance invalidité

11.3647 – Motion Streiff-Feller

Marianne, 16.6.2011 :

Mieux tirer parti des statistiques établies dans le domaine de l'invalidité

La conseillère nationale Marianne Streiff-Feller (PEV, BE) a déposé l'interpellation suivante :

«Le Conseil fédéral est chargé de modifier la législation applicable au domaine de l'invalidité et des handicapés de sorte que la collecte et la transmission des données répondent aux besoins des intéressés (comme les cantons et INSOS).

Développement

Même si les données collectées aujourd'hui dans le domaine de l'inva-

lité et des handicapés ne manquent pas, tous les intéressés ne peuvent en disposer en raison des lacunes de la législation. A cela s'ajoute que les données pertinentes ne sont pas toujours relevées, ce qui oblige d'autres services à le faire. Partant de ce constat, il faut donc mettre en place une base légale uniforme pour que les données puissent être collectées de façon efficace et transmises par un seul service.

Dans le domaine des handicapés, la législation en vigueur ne permet pas de planifier correctement les tâches. Ainsi les données relevées par l'Office fédéral de la statistique telles que la SOMED domaine B (institutions médico-sociales d'accueil et de soins pour handicapés, personnes toxico-dépendantes et personnes souffrant de problèmes psychosociaux) ne comprennent pas toutes les institutions: n'y figurent pas notamment les ateliers et l'accompagnement à domicile. Par ailleurs, toutes les données ne sont pas livrables aux cantons ou aux associations de branche comme INSOS Suisse ou encore aux autres intéressés tout simplement parce que l'absence de base légale permettant de transmettre les données à des tiers empêche les cantons d'étendre les relevés effectués au titre de la SOMED pour obtenir des informations plus complètes. Ceci explique pourquoi les cantons, INSOS et d'autres organisations procèdent, chacun de leur côté, à des relevés et pourquoi par conséquent le coût des relevés augmente dans d'énormes proportions. Ces données ne permettent en outre aucune comparaison intercantonale ou internationale, ni ne permettent d'effectuer une planification des activités sur les plans de l'offre, de la formation et du personnel ou encore d'instituer la collaboration entre les cantons requise par la LIPPI. On réfléchira donc à l'instauration dans la LAI d'une base légale régissant la statistique à l'instar de celle de la LAMal ou a une extension de la SOMED.

Pour être complet, il faut ajouter qu'en ce qui concerne les enfants et

les jeunes, les informations requises par les cantons et les associations ne concordent pas avec les définitions de la SOMED.»

11.3595 – Interpellation Schenker Silvia, 16.6.2011 : Problèmes psychiques sur le lieu de travail. Tirer les leçons de l'étude de l'OFAS

La conseillère nationale Silvia Schenker (PS, BS) a déposé l'interpellation suivante :

« Une étude consacrée aux problèmes psychiques sur le lieu de travail a été réalisée sur mandat de l'OFAS et en collaboration avec l'association patronale bâloise et avec la chambre économique de Bâle-Campagne. Elle s'inscrivait dans le programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI). Les résultats intéressants auxquels elle a abouti sont consignés dans le rapport de recherche 1/11. Ils font apparaître notamment que les problèmes psychiques ayant des répercussions sur l'aptitude au travail sont très fréquents. Dans de nombreux cas, les personnes concernées sont licenciées. Collègues et supérieurs hiérarchiques sont souvent dépassés par la situation, et il est rare que l'on recoure à l'aide de professionnels. Il est à noter que les employeurs concernés ne voient pas dans l'AI un moyen de résoudre le problème.

A cet égard, je prie le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes :

1. Que pense-t-il des informations que l'étude auprès des employeurs a permis de rassembler ?
2. Quelles conclusions tire-t-il des résultats de l'étude ?
3. Quels sont les mandats concrets que l'on a confiés à l'OFAS sur la base des informations obtenues ?
4. A-t-on discuté des résultats de l'étude avec les associations patronales ? En a-t-on tiré des mesures ?
5. Après l'étude pilote, prévoit-on de réaliser une étude générale qui présente, outre une analyse de la situation, des ébauches de solutions ?

6. Quelles démarches le Conseil fédéral entreprend-il pour que les employeurs voient dans l'AI un moyen de résoudre les problèmes qu'ils rencontrent avec leurs collaborateurs qui souffrent de problèmes psychiques ?

7. Quelles mesures concrètes voit-il pour encourager l'intégration, sur le marché de l'emploi, des personnes souffrant de problèmes psychiques, ou leur maintien à leur poste de travail ?

8. Eu égard aux résultats de l'étude précitée, considère-t-il toujours qu'il est réaliste de maintenir l'objectif de la révision 6a de l'AI, à savoir intégrer sur le marché primaire de l'emploi 17 000 rentiers AI de façon à ce qu'ils ne perçoivent plus de rente à l'avenir ? »

Prévoyance

11.3620 – Interpellation John-Calame Francine, 16.6.2011 : Statut d'indépendant dans l'AVS

La conseillère nationale Francine John-Calame (PES, NE) a déposé l'interpellation suivante :

« L'AVS ne reconnaît que deux statuts: celui des travailleurs indépendants et celui des salariés.

L'AVS considère comme personne exerçant une activité lucrative indépendante :

- toute personne qui travaille en son nom propre et à son compte et
- qui est indépendante dans son travail et assume elle-même le risque économique (a une raison sociale, a plusieurs clients, établit les factures à son nom, assume le risque d'encaissement, gère les investissements et occupe du personnel).

Même si les conditions ci-dessus ne sont pas remplies – par exemple si une personne travaille pour un seul client – il est possible que l'employeur considère et traite le travailleur comme un indépendant. Ce d'autant

plus, si le rapport de travail est régi par un contrat de mandat.

Dans ce cas, la personne concernée est considérée comme salariée par l'AVS et comme indépendante par l'employeur, ce qui l'empêche de s'assurer correctement auprès des différentes assurances sociales.

Cette question revêt une importance croissante, car cette tendance prend de l'ampleur, étant donné que de plus en plus d'employeurs proposent ce genre de contrat pour être libérés des cotisations aux assurances sociales.

Au vu de ce contexte, je souhaite poser les questions suivantes :

1. Le Conseil fédéral a-t-il connaissance de ce problème et peut-il nous dire quelles sont les branches de l'économie qui sont particulièrement concernées ?
2. Quelles sont les mesures envisagées pour que les travailleurs concernés soient correctement assurés ? Y a-t-il des révisions régulières du statut des travailleurs, qui permettent, le cas échéant, d'exiger des employeurs de payer rétroactivement les cotisations aux assurances

sociales, d'une part afin d'éviter une carence d'assurance et d'autre part afin d'éviter la prescription ?

3. Quelles conséquences ont ces lacunes dans la couverture d'assurance pour le travailleur, notamment dans la LPP, la LACI, la LAA et l'APG ?
4. Quelles mesures le Conseil fédéral envisage-t-il de prendre afin que le statut défini par l'AVS soit respecté dès le début des rapports de travail ?
5. Que pense le Conseil fédéral de la possibilité d'introduire un registre central des indépendants auprès de l'AVS ? »

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 31 juillet 2011)

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		
LAMal – projet 1B Liberté de contracter	26.5.04	FF 2004, 4293	CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2, 15.10, 9.11.07 18.2.08 (1 ^{re} partie) 18.3, 5.6.08 (2 ^e partie), 14.4, 13.5, 27.6, 26.8, 28.10, 24.11.08 (1 ^{re} partie)	CE 6.12.07 (2 ^e partie prolong. de la clause du besoin pour les médecins) 27.5, 5.6.08 (2 ^e partie), 18.12.08 (pas entré en matière)	CSSS-CN 30.6.04, 18.1, 2.6.08 (2 ^e partie), 29.1, 25.2, 26.3.10 sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	CN 5.3, 4.6.08 (2 ^e partie) 16.6.10 (pas entré en matière)	13.6.08 (2 ^e partie)	14.6.08 (2 ^e partie)
LAMal – projet 1D Participation aux coûts	26.5.04	FF 2004, 4361	CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04, 19.8, 7.9, 25.10, 22.11.10	CE 21.9.04 15.12.10 (pas entré en matière)	CSSS-CN 30.6.04, 29.1, 25.2, 26.3.10, sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	CN 16.6.10 (pas entré en matière)		
LAMal – projet 2B Managed Care	15.9.04	FF 2004, 5599	CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06, 19.8, 7.9, 25.10, 22.11.10 2 ^e partie médicaments: 9.1, 15.2, 26.3, 3.5, 13.9.07 8.1, 15.4, 27.8.08 (2 ^e partie, médicaments, diff.)	CE 5.12.06 (1 ^{re} partie sans médicaments), 13.6.07, 4.3, 17.9.08 (2 ^e partie médicaments) 4.3.08 (2 ^e partie, diff) 24.9.08 (conf. d'entente) 15.12.10 (diff.) 30.5.11	CSSS-CN 25.10.07, 10.3, 24.4, 18.9.08 (2 ^e partie médicaments) 13.2.09, 29.1, 25.2, 26.3.10 sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10, 17.2, 23.6.11	CN 4.12.07 (2 ^e partie médicaments) 4.6, 18.9.08 (2 ^e partie diff.) 24.9.08 (conf. d'entente), 16.6.10 (1 ^{re} partie) 3.3.11	1.10.08 (2 ^e partie) accepté par le CE refus par le CN	
LAMal – mesures pour endiguer l'évolution des coûts	29.5.09	FF 2009, 5793	CSSS-CN 26.6, 27/28.8, 1.12.09, 29.1, 25.2, 9.3.10 (projet 1) 26.3, 19.8, 9.9, 25.10, 22.11.10 (projet 2) 23.9, 27.9.10 (conf. d'entente)	CN 9.9, 2.12, 7.12.09, 16.6.10 (diff.) 11.6.09 (refus à la CSSS-CN) 22.9.10 (refus du projet 1 au Conseil féd.)	CSSS-CE 17.8, 2.9, 18.10, 9.11.09, 18.1.10 (projet 1, différences) sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4, 19.8.10	CE 25/26.11.09, 3.3.10 (projet 1, diff) 20.9, 30.9.10 (conf. d'entente) 15.12.10 projet 2 (pas entré en matière)		
LAA – révision	30.5.08	FF 2008, 5395	CSSS-CN 20.6, 9.9, 16.10, 6/7.11.08, 15/16.1, 12/13.2, 26/27.3, 27.8, 9.10, 29.10.09, 28.1, 24.6.10	CN 11.6.09 (refus à la CSSS-CN) 22.9.10 (refus du projet 1 au Conseil féd.)	CSSS-CE 31.1.11	CE 1.3.11 (Refus du projet 1 au Conseil féd., oui pour la suspension du projet 2)		
6^e révision de l'AI. 1^{er} train mesures: la révision 6a	24.2.10	FF 2010, 1647	CSSS-CE 23.4.10	CE 15.6.10 18.3.11	CSSS-CE 2.9, 14/15.10, 4.11.10	CN 14/16.12.10 18.3.11	18.3.11 Oui pour le 1 ^{er} train mesures	1.1.12
2^e train mesures: la révision 6b	11.5.11							
LAVS. Amélioration de la mise en œuvre	3.12.10	FF 2011, 519		CE 1.3.11				
Loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse	17.9.10	FF 2010, 6197	CSEC-C 20.1.11	CE 9.3.11	CSEC-N 19/20.5.11	CN 16.6.11		

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

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscriptions
1-2.9.2011	Journées CSIAS de Soleure Migration et aide sociale (cf. CHSS 3/2011)	Soleure	CSIAS Monbijoustrasse 22 Case postale 359, 3000 Berne Tél. 031 326 19 19 admin@skos.ch www.skos.ch
12.9.2011	Symposium de droit de la famille Procédure et exécution en droit de la famille (cf. CHSS 3/2011)	Aula Magna, Université de Fribourg	Service de la formation continue Université de Fribourg Rue de Rome 6, 1700 Fribourg Tél. 026 300 73 39 Fax 026 300 96 49 francine.grangier@unifr.ch
16.9.2011	Journée scientifique – Syndi- cats et assurance chômage : un siècle de relations ambiguës (cf. présentation ci-après)	Haute école de travail social et de la santé – EESP – Lausanne	Haute école de travail social et de la santé – EESP – Lausanne Ch. des Abeilles 14 1010 Lausanne Tél. 021 651 03 55 formation.continue@eesp.ch www.eesp.ch/js160911
10.11.2011	L'état de droit hors jeu ? Inégalités de traitement dans l'Etat social (cf. présentation ci-après)	Hôtel Kreuz, Berne	ASPS – Association Suisse de Politique Sociale Monbijoustrasse 22 Case postale 3000 Berne 14 Tél. 031 326 19 20 Fax 031 326 19 10 admin@svsp.ch
24.11.2011	Journée d'automne de l'ARTIAS Insertion : passer par la case départ. L'illettrisme, un frein à l'emploi.	Palais de Beaulieu, Lausanne	ARTIAS Rue des Pêcheurs 8 1400 Yverdon-les-Bains Tél. 024 557 20 66 Fax 024 557 20 67 info@artias.ch www.artias.ch

Journée scientifique – Syndicats et assurance chômage : un siècle de relations ambiguës

Les organisations syndicales ont été à l'origine des premières caisses d'assurance chômage. Pour autant, leur rôle dans la mise en place de l'assurance sociale n'est pas dénué d'ambi-

guïtés. Ces ambiguïtés sont notamment liées aux stratégies syndicales de recrutement et de fidélisation et à la participation des organisations ouvrières à la gestion étatique de l'assurance sociale. Ce sont les conséquences de ces stratégies et de cette intégration que cette journée d'étude prévoit de discuter à la lumière d'études sociohistoriques portant sur

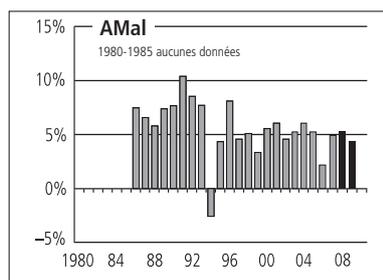
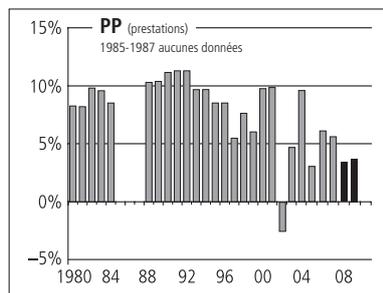
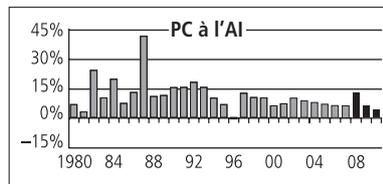
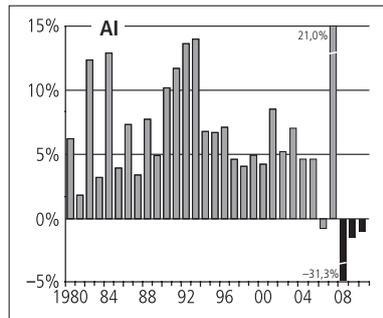
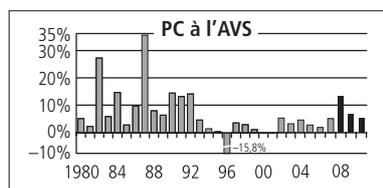
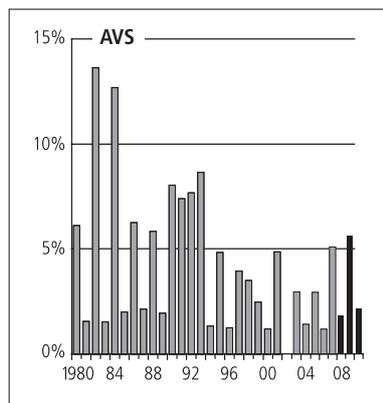
l'assurance chômage dans divers pays européens.

L'état de droit hors jeu ? Inégalités de traitement dans l'Etat social

La politique sociale suisse et l'organisation constitutionnelle de l'Etat fédéral sont étroitement liées entre eux. La mise en œuvre de la politique sociale est fortement marquée par les dispositions légales. Les lois, les ordonnances, les règlements et les recommandations fondent la plupart des prestations et interventions des autorités et des acteurs de l'Etat social. D'une part, la structure fédéraliste de l'Etat place les acteurs devant des défis énormes, puisqu'elle peut entraîner des pratiques administratives très diverses à l'échelon des cantons et des communes. D'autre part, la mise en application du droit offre des marges de manœuvre considérables, même si les compétences semblent clairement réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. Cela signifie-t-il que les collectivités publiques ont la liberté nécessaire pour mettre en place des solutions appropriées ou, au contraire, qu'on ouvre largement la porte à l'arbitraire ?

Le congrès abordera ces questions et analysera notamment les risques et les conséquences qu'elles entraînent pour la politique sociale. L'objectif consistera à discuter des propositions concrètes visant à renforcer l'action des autorités et la pratique des institutions de politique sociale dans le contexte de l'Etat de droit suisse. Finalement sera également posée la question du degré d'inégalité de droit que la Suisse peut se permettre. En effet, dans un cadre démocratique, un «Etat de droit lacunaire» est confronté à des problèmes de légitimité qui doivent être pris au sérieux.

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AVS

		1990	2000	2008	2009	2010 ²	Modification en% TM ¹
Recettes	mio fr.	20 355	28 792	31 592	39 704	38 495	-3,0%
	dont contrib. ass./empl.	16 029	20 482	26 459	27 305	27 461	0,6%
	dont contrib. pouv. publics	3 666	7 417	9 455	9 559	9 776	2,3%
Dépenses		18 328	27 722	33 878	35 787	36 604	2,3%
	dont prestations sociales	18 269	27 627	33 747	35 638	36 442	2,3%
Résultats des comptes		2 027	1 070	-2 286	3 917	1 891	-51,7%
Capital		18 157	22 720	38 351	42 268	44 158	4,5%
Bénéficiaires de rentes AV	Personnes	1 225 388	1 515 954	1 868 973	1 929 149	1 981 207	2,7%
Bénéf. rentes veuves/veufs		74 651	79 715	113 193	116 917	120 623	3,2%
Cotisants AVS, AI, APG		3 773 000	3 904 000	4 219 000	4 280 000

PC à l'AVS

		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	1 124	1 441	2 072	2 210	2 324	5,2%
	dont contrib. Confédération	260	318	550	584	599	2,5%
	dont contrib. cantons	864	1 123	1 522	1 626	1 725	6,1%
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	120 684	140 842	162 125	167 358	171 552	2,5%

AI

		1990	2000	2008 ³	2009	2010 ²	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 412	7 897	8 162	8 205	8 176	-0,4%
	dont contrib. ass./empl.	2 307	3 437	4 438	4 578	4 605	0,6%
	dont contrib. pouv. publics	2 067	4 359	3 591	3 518	3 476	-1,2%
Dépenses		4 133	8 718	9 524	9 331	9 220	-1,2%
	dont rentes	2 376	5 126	6 282	6 256	6 080	-2,8%
Résultats des comptes		278	-820	-1 362	-1 126	-1 045	-7,2%
Capital		6	-2 306	-12 773	-13 899	-14 944	7,5%
Bénéficiaires de rentes AI	Personnes	164 329	235 529	287 753	283 981	279 527	-1,6%

PC à l'AI

		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	309	847	1 608	1 696	1 751	3,2%
	dont contrib. Confédération	69	182	596	626	638	1,9%
	dont contrib. cantons	241	665	1 012	1 070	1 113	4,0%
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	30 695	61 817	101 535	103 943	105 596	1,6%

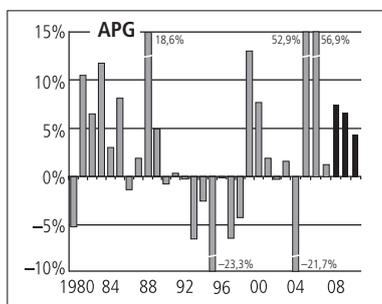
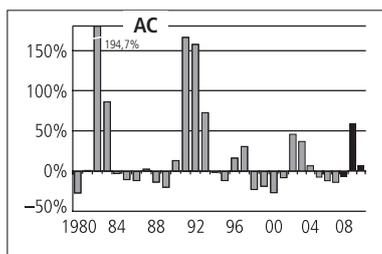
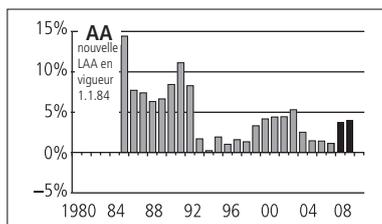
PP/2^e pilier Source: OFS/OFAS

		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Recettes	mio fr.	32 882	46 051	61 911	60 218	...	-2,7%
	dont contrib. sal.	7 704	10 294	14 904	15 457	...	3,7%
	dont contrib. empl.	13 156	15 548	24 568	23 541	...	-4,2%
	dont produit du capital	10 977	16 552	16 548	15 905	...	-3,9%
Dépenses		15 727	31 605	38 311	42 907	...	12,0%
	dont prestations sociales	8 737	20 236	29 361	30 453	...	3,7%
Capital		207 200	475 000	537 000	596 500	...	11,1%
Bénéficiaires de rentes	Bénéf.	508 000	748 124	932 086	956 565	...	2,6%

AMal Assurance obligatoire des soins

		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Recettes	mio fr.	8 869	13 930	19 974	20 719	...	3,7%
	dont primes (à encaisser)	6 954	13 442	19 692	20 125	...	2,2%
Dépenses		8 417	14 056	20 619	21 474	...	4,1%
	dont prestations	8 204	15 478	22 722	23 656	...	4,1%
	dont participation d. assurés aux frais	-801	-2 288	-3 290	-3 382	...	2,8%
Résultats des comptes		451	-126	-645	-755	...	17,1%
Capital		5 758	6 935	8 666	8 154	...	-5,9%
Réduction de primes		332	2 545	3 398	3 542	...	4,2%

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 181	5 992	7 948	7 730	...	-2,7%
dont contrib. des assurés		3 341	4 671	6 298	6 152	...	-2,3%
Dépenses		3 259	4 546	5 744	5 968	...	3,9%
dont prestations directes avec rench.		2 743	3 886	4 937	5 145	...	4,2%
Résultats des comptes		923	1 446	2 204	1 762	...	-20,1%
Capital		12 553	27 322	39 002	41 289	...	5,9%

AC Source: seco		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Recettes	mio fr.	736	6 230	5 138	5 663	5 752	1,6%
dont contrib. sal./empl.		609	5 967	4 696	5 127	5 210	1,6%
dont subventions		-	225	429	531	536	1,1%
Dépenses		452	3 295	4 520	7 128	7 457	4,6%
Résultats des comptes		284	2 935	618	-1 464	-1 706	16,5%
Capital		2 924	-3 157	-3 090	-4 555	-6 260	37,5%
Bénéficiaires ⁴	Total	58 503	207 074	244 030	302 826	321 920	6,3%

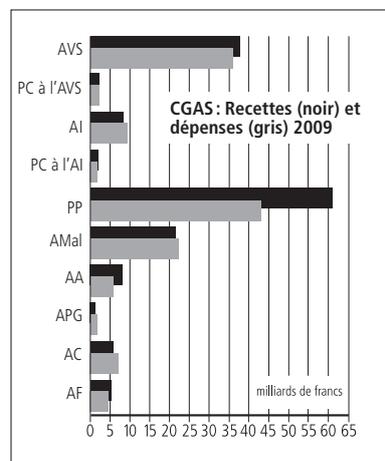
APG		1990	2000	2008	2009	2010 ²	TM ¹
Recettes	mio fr.	1 060	872	776	1 061	1 006	-5,2%
dont cotisations		958	734	950	980	985	0,6%
Dépenses		885	680	1 437	1 535	1 603	4,5%
Résultats des comptes		175	192	-661	-474	-597	26,1%
Capital		2 657	3 455	1 483	1 009	412	-59,2%

AF		1990	2000	2008	2009	2010	TM ¹
Recettes estimées	mio fr.	2 689	3 974	4 639	5 181	...	11,7%
dont agric. (Confédération)		112	139	148	158	...	6,5%

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2009

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2008/2009	Dépenses mio fr.	TM 2008/2009	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	37 692	2,0%	35 787	5,6%	1 905	42 268
PC à l'AVS (CGAS)	2 210	6,7%	2 210	6,7%	-	-
AI (CGAS)	8 205	-14,8%	9 616	-13,3%	-1 412	-13 791
PC à l'AI (CGAS)	1 696	5,5%	1 696	5,5%	-	-
PP (CGAS) (estimation)	60 218	-2,7%	42 907	12,0%	17 311	596 500
AMal (CGAS)	20 719	3,7%	21 474	4,1%	-755	8 154
AA (CGAS)	7 730	-2,7%	5 968	3,9%	1 762	41 289
APG (CGAS)	1 004	0,6%	1 535	6,8%	-530	1 009
AC (CGAS)	5 663	10,2%	7 128	57,7%	-1 464	-4 555
AF (CGAS) (estimation)	5 181	11,7%	4 824	4,5%	357	1 284
Total consolidé (CGAS)	149 654	-0,5%	132 480	7,3%	17 174	672 158

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



Indicateurs d'ordre économique

	2000	2005	2006	2007	2008	2009
Taux de la charge sociale ⁵ (indicateur selon CGAS)	25,9%	27,2%	26,9%	26,9%	26,5%	26,9%
Taux des prestations sociales ⁶ (indicateur selon CGAS)	19,5%	22,1%	21,3%	20,8%	20,3%	21,7%

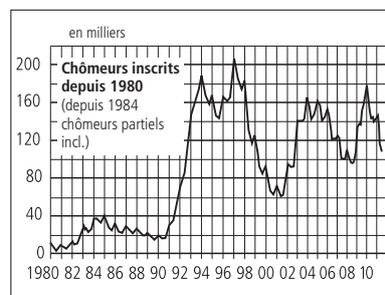
Chômeurs(es)

	ø 2008	ø 2009	ø 2010	mai 11	juin 11	juillet 11
Chômeurs complets ou partiels	101 725	146 089	151 986	114 684	110 378	109 200

Démographie

Scénario A-17-2010 « solde migratoire 40 000 »

	2010	2015	2020	2030	2040	2050
Rapport dépendance <20 ans ⁷	33,8%	32,9%	33,2%	35,0%	34,3%	34,0%
Rapp. dép. des pers. âgées ⁷	28,7%	31,1%	33,7%	42,6%	48,0%	50,4%



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.

2 Provisoire.

3 Valeur non comparable avec l'année précédente en raison de la RPT.

4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.

5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.

6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.

7 Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives.

Rapport entre les rentiers et les personnes actives.

Personnes actives : de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 64).

Source : Statistique des assurances sociales suisses 2011 de l'OFAS ; SECO, OFS. Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Politique sociale

Margarita Sanchez-Mazas. **La construction de l'invisibilité.** Suppression de l'aide sociale dans le domaine de l'asile. 2011, éditions ies, Haute école de travail social, rue Prévost-Martin 28, 1211 Genève 4. editions@ies.unige.ch. www.ies-geneve.ch. 304 pages, 38 francs. ISBN: 978-2-88224-093-4.

Toute une série de demandes d'asile sont traitées en Suisse par le refus sommaire et la décision de renvoi du territoire qu'autorise la clause dite de « non-entrée en matière » (NEM). Or, en agissant de la sorte, les autorités se voient confrontées à un nouveau problème : comment inciter des personnes à partir, alors qu'elles ne peuvent ou ne veulent pas quitter le pays ? Dès avril 2004, la stratégie appliquée a été de retirer le soutien financier dont bénéficiaient jusque-là ces requérant(e)s. Cette décision constitue un exemple abouti de politique de dissuasion, dont l'objectif est de susciter les départs volontaires par le biais d'une dégradation des conditions de vie des personnes concernées. A travers les regards croisés des acteurs impliqués – migrant(e)s, représentant(e)s des autorités et du monde associatif, professionnel(le)s du social et de la santé – « La construction de l'invisibilité » met au jour les contradictions et les effets pervers de cette politique et en révèle les retombées négatives. L'ouvrage analyse en particulier les mécanismes par lesquels les personnes à qui l'asile a été refusé échappent, en fin de compte, à tout contrôle officiel et sortent des statistiques, tout en demeurant sur le territoire. Le bilan de la suppression de l'aide sociale aux personnes frappées de NEM revêt une grande actualité face à l'émergence du phénomène d'invisibilité comme conséquence directe des politiques d'asile restrictives qu'adoptent de plus en plus les pays occidentaux.

Droit

Marie Devaud-Plédran. **Le harcèlement dans les relations de travail.** Approche pluridisciplinaire de la notion de harcèlement, suivi de quelques exemples de législations européenne. Série: Centre d'études des relations du travail. Edition: 1, 2011 Schulthess Médias juridiques SA, Zwingliplatz 2, 8022

Zurich. www.schulthess.com. Commandes: 044 200 29 29. 395 pages, 95 francs. ISBN: 978-3-7255-6330-2.

Le harcèlement moral et le harcèlement sexuel dans les relations de travail portent atteinte à la santé des individus, tout comme à celle des entreprises, et ont des répercussions sur l'ensemble du fonctionnement de la société. Bien que discriminatoires et considérés comme illicites dans les droits positifs de plusieurs Etats, ces comportements sont souvent minimisés dans les faits et traités très différemment sur le plan juridique, selon les Etats concernés. Ceci est particulièrement vrai en Suisse dans le cadre des différentes fonctions publiques. Dans cette thèse, Marie Devaud-Plédran nous propose un panorama détaillé et pluridisciplinaire du phénomène du harcèlement, de sorte que cette approche est accessible à tous les acteurs de la vie professionnelle. Cette étude, qui s'appuie sur des cas pratiques rencontrés au cours de nombreuses années d'expérience, est suivie d'une étude comparée entre le droit positif suisse et quelques législations européennes significatives.

Généralités

Karl Mannheim. **Le problème des générations 2011**, Armand Colin, 21, rue du Montparnasse, F-75283 Paris Cedex 06. infos@armand-colin.fr. 162 pages, 33 francs 80. ISBN: 978-2-20027-266-1.

La thématique du « déclassement » des nouvelles générations refait surface depuis la fin des Trente Glorieuses et s'est imposée médiatiquement avec la crise. Cette résurgence du « problème des générations » s'affirme aujourd'hui dans une double thèse : celle de l'émergence de « générations sacrifiées » ou « malchanceuses » et celle d'un « conflit de générations » larvé. Quel crédit accorder à la notion de génération désormais très répandue ? Pose-t-elle toujours un problème sociologique ? Le sociologue peut s'en emparer, semble-t-il,

à condition d'en restreindre l'extension et d'en contrôler l'usage en s'interrogeant sur le mode de génération des générations successives, à l'échelle d'une lignée familiale, d'un champ, d'une classe sociale. Pour s'en faire une idée, il est nécessaire de revenir au texte théorique « fondateur » de Karl Mannheim, publié en 1928 et présenté par Gérard Mauger, qui se présente non pas comme une théorie indépassable, mais comme une contribution à rectifier et prolonger.

Philippe Pitaud. **Sexualité, handicaps et vieillissement.** 2011, Editions Erès Collection: Pratiques du champ social. 250 pages, 40 francs 30. ISBN: 978-2-74921-419-1.

La sexualité des personnes âgées ou vivant avec un handicap est encore aujourd'hui un sujet tabou dans notre société. Pourtant elle est l'une des dimensions fondamentales de la santé physique et mentale, l'un des moyens de rechercher et de développer nos pouvoirs de vivre et d'être heureux. Elle est un élément essentiel des relations à nous-mêmes et aux autres. Malgré son âge ou son handicap, le sujet demeure entier dans ses capacités à donner, mais également à recevoir de l'amour, à être en relation avec d'autres. Comment comprendre les interdits et les dénis de nos sociétés vis-à-vis de cette problématique ? Quels rapports complexes entretiennent l'âge, le corps, l'affectivité et la sexualité ? Comment les professionnels, mais également les familles, se situent-ils par rapport à l'émergence de désirs amoureux chez les personnes handicapées ou âgées dont ils s'occupent ? Comment les institutions peuvent-elles préserver une vie intime pour leurs résidents ? Les auteurs proposent dans cet ouvrage un espace de réflexion, de confrontation et de débats sur ces questions qui devrait contribuer à faire évoluer tant les mentalités que les pratiques professionnelles et l'accompagnement des personnes âgées ou en situation de handicap.

Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Statistiques de la sécurité sociale. Statistique de l'AVS 2010	318.123.11 d/f ¹ gratuit
Statistiques de la sécurité sociale. Statistique de l'AI 2010	318.124.11 d/f ¹ gratuit
Rapport social statistique suisse 2011. Rapport du Conseil fédéral. Office fédéral de la statistique.	1200-1100 d/f ² 27 francs
Statistique de la sécurité sociale. Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI 2010.	318.685.11 f/d ¹ gratuit

¹ Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), Vente de publications fédérales, 3003 Berne.
(Tél. 031 325 50 50)
verkauf.zivil@bbl.admin.ch
www.bundespublikationen.ch

² Office fédéral de la statistique, 2011 Neuchâtel.
Tél. 032 713 60 60
Fax 032 713 60 61
order@bfs.admin.ch

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2009 :

- N° 1/09 AI: un an de « Cinquième »
- N° 2/09 Prévoyance vieillesse
- N° 3/09 Les jeunes et la violence
- N° 4/09 Accueil extrafamilial des enfants: perspective économique
- N° 5/09 Des relations entre générations à une politique des générations
- N° 6/09 Pas de dossier
- N° 1/10 50 ans d'assurance-invalidité
- N° 2/10 Mobilité et sécurité sociale
- N° 3/10 Stratégie de lutte contre la pauvreté
- N° 4/10 La crise des marchés financiers et les conséquences sur les assurances sociales
- N° 5/10 Pas de dossier
- N° 6/10 L'Etat social et la question du genre
- N° 1/11 Réforme structurelle de la prévoyance professionnelle
- N° 2/11 Rapport de synthèse PR-AI
- N° 3/11 Entreprises sociales
- N° 4/11 Aide au recouvrement et avance sur contributions d'entretien

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

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

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

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Rosmarie Marolf Mél.: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Mél.: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balardi, Deborah Götte, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Xavier Rossmannith, Christian Wiedmer	Tirage	Version allemande: 3080 ex. Version française: 1400 ex.
Abonnements et informations	OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 www.ofas.admin.ch Mél.: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
		Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
		Impression	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.4/11f