

Dossier

Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Assurance-invalidité

Statistique de l'AI 2008: moins de dépenses au titre des rentes

Prévoyance

Les réformes des retraites dans les pays de l'OCDE: des exemples pour la Suisse?

Sécurité sociale

CHSS 5/2008



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Sommaire Sécurité sociale CHSS 5/2008

Editorial	253
Chronique août/septembre 2008	254
Mosaïque	256

Dossier

Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Politique de l'enfance et de la jeunesse : quelle ligne suit la Confédération ?	257
Stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse (Th. Vollmer, OFAS)	258
Tout vient à point à qui sait attendre – vraiment ? (C. Janiak, conseiller aux Etats PSS, Bâle-Campagne)	262
Une première évaluation par la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (M. Marugg, membre de la CFEJ)	266
Stratégie nationale en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse : les connaissances sont trop peu mises en pratique (J. Cafilisch, délégué cantonal à l'enfance et à la jeunesse, Bâle-Ville)	270
Une première pierre à l'édifice – des mesures pratiques doivent suivre ! (Chr. Renfer, CSAJ)	272
Il en faut plus pour que la politique de l'enfance et de la jeunesse devienne efficace ! (V. Amherd, conseillère nationale PDC, Valais)	277

Assurance-invalidité

Statistique de l'AI 2008 : moins de dépenses au titre des rentes (M. Buri, OFAS)	280
Remboursement des frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance par les prestations complémentaires (G. Latzel, Chr. Andermatt, BRAINS)	284
Assurance-invalidité : effets de la jurisprudence et de la pratique des tribunaux (Chr. Bolliger, Chr. Rüefli, J. Willisegger, Bureau Vatter)	289

Prévoyance

Les réformes des retraites dans les pays de l'OCDE : des exemples pour la Suisse ? (G. Bonoli, IDHEAP)	294
Plus de deux millions de bénéficiaires de l'AVS en janvier 2008 (M. Kolly, OFAS)	299
Allocations pour pertes de gain en cas de maternité – premier aperçu (G. Sottas, OFAS ; Ph. Millioud, Centrale de compensation, Genève)	304

Santé publique

Révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (P. Schlegel, OFSP)	308
--	-----

Parlement

Interventions parlementaires	313
Législation : les projets du Conseil fédéral	316

Informations pratiques

Calendrier (réunions, congrès, cours)	317
Statistiques des assurances sociales	318
Livres	320

Notre adresse Internet : www.ofas.admin.ch



Actualisation de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse



Pascal Couchepin,
président de la Confédération
Chef du Département fédéral de l'intérieur

Les relations entre jeunes et adultes, entre « la » jeunesse, l'Etat et la société, ont toujours été ambivalentes. La jeunesse est considérée comme un idéal, comme porteuse d'espoir pour un avenir meilleur, mais aussi comme une menace. Ces dernières années, c'est nettement l'image négative qui a pris le dessus. A tort, comme le prouvent différentes études et comme il est facile aussi de s'en convaincre quand on rencontre personnellement des jeunes: la grande majorité d'entre eux est très motivée, engagée et intégrée, socialement compétente et bien formée. Et, disons-le franchement: qui, dans sa jeunesse, n'a pas une fois ou l'autre dépassé les bornes? Par conséquent, pourquoi donc rénover la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse?

Les enfants et les jeunes apprennent peu à peu à prendre leur place dans la société. La politique de l'enfance et de la jeunesse a donc pour mission de les protéger des influences qui pourraient compromettre leur développement, en les accompagnant jusqu'à l'âge adulte et en encourageant leur indépendance, leur participation à la société et leur capacité d'innovation. Pour cela, elle doit respecter leur autonomie, ce qui signifie notamment poser des limites là où, par leur comportement, ils mettent en péril leur propre devenir ou celui d'autrui.

Les enfants et les adolescents grandissent dans un certain environnement – famille, pairs, voisins, école, entreprise où ils font leur apprentissage, etc. – et sont marqués par divers facteurs – techniques, économiques et sociaux

– qui évoluent constamment. La politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large est donc typiquement une tâche transversale. Autrement dit, à chaque fois que l'on prend une décision dans les autres domaines politiques, il faut envisager les conséquences possibles pour les personnes en devenir. A l'heure actuelle, des travaux en cours à différents niveaux de la Confédération ont un lien direct avec les enfants et les jeunes: citons la santé et la prévention, l'accueil extrafamilial des enfants, la protection contre l'influence néfaste des médias et la violence juvénile. Bien évidemment, la politique ne peut pas résoudre à elle seule les problèmes qui se posent: pour leur épanouissement, il est important que les enfants et les jeunes soient suivis de manière fiable par les personnes et les institutions les plus diverses, qui toutes ont des responsabilités à assumer.

Le Conseil fédéral, reconnaissant l'importance que revêt la politique de l'enfance et de la jeunesse pour ces personnes en devenir, approuve son développement et mettra davantage de moyens à sa disposition. La Confédération doit tout d'abord, dans le domaine de la promotion des enfants et des jeunes, adapter les mesures aux nouveaux besoins, par exemple promouvoir aussi l'animation jeunesse en milieu ouvert, et non plus seulement les activités des associations de jeunesse. Elle doit également encourager davantage les échanges d'expériences entre les différents acteurs du domaine, et soutenir le développement de cette politique par les cantons et les communes. Mais il est juste que ceux-ci conservent leurs compétences, car ce sont eux qui donnent corps aux mesures, en les adaptant à la situation et aux besoins locaux.

Le rapport du Conseil fédéral sur la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse a été diversement reçu. A côté des réactions positives, quelques acteurs ont jugé qu'il manquait de courage. J'en déduis qu'ils n'ont pas perçu le potentiel que recèle la direction prise, qui est d'intensifier la collaboration entre la Confédération et les cantons et entre les cantons eux-mêmes (et les communes). Ainsi, les expériences et les connaissances seront partagées et le travail sur place sera fécond, ce qui sera plus utile aux enfants et aux jeunes que tous les beaux papiers sortis des bureaux de l'administration.

Rapport sur la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Le 27 août 2008 le Conseil fédéral a adopté le rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » qui pose les bases pour une future politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Le gouvernement y marque sa volonté de développer l'engagement de la Confédération en matière de protection des enfants et d'encouragement et de participation de la jeunesse dans la vie politique, tout en respectant le cadre essentiellement fédéraliste de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Répondants aux nouveaux besoins découlant de l'évolution de la société, les mesures proposées visent la modification du droit fédéral existant en matière des droits de l'enfant, de la prévention de la maltraitance et de la violence envers les enfants ainsi que de l'encouragement des activités de la jeunesse. (Cf. le dossier dans ce cahier.)

La gestion du handicap est rentable

Les entreprises qui gèrent de manière systématique les absences et mettent en place des mesures de réinsertion pour leurs salariés malades ou accidentés en retirent de nombreux bénéfices. C'est ce qui ressort d'une étude mandatée par l'OFAS sur la gestion du handicap (GH) dans les entreprises suisses. Les auteurs de l'étude ont pu constater que la GH n'était pas seulement un instrument destiné à réduire les coûts liés aux absences, mais qu'elle visait aussi à renforcer le lien entre les collaborateurs et l'entreprise, tout en influant positivement sur leur motivation. Perçue par les employés comme une forme bienvenue de soutien et d'accompagnement, la GH améliore également l'image de l'entreprise, tant

au niveau du positionnement par rapport à la concurrence que sur le marché de l'emploi.

Le rapport « Disability Management in Unternehmen in der Schweiz » (version allemande avec résumé en français) peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&bereich=1&jahr=2008

L'article « La gestion du handicap dans l'entreprise, une approche nouvelle en Suisse », paru dans CHSS Sécurité sociale 4/2008, p. 228, peut être consulté sur Internet à l'adresse suivante: www.bsv.admin.ch/dokumentation/publikationen/00096/01976/02257/index.html?lang=fr

Personnes avec un handicap: davantage d'autonomie et de responsabilité personnelle

Pour mieux permettre aux personnes avec un handicap de mener une existence autonome et responsable, le Conseil fédéral entend introduire dans l'assurance-invalidité une prestation appelée « participation aux frais d'assistance ». Celle-ci leur permettra d'acquiescer les services dont elles ont besoin pour faire face aux tâches quotidiennes. La participation aux frais d'assistance, qui se fonde sur l'expérience acquise grâce au projet pilote « Budget d'assistance », n'augmentera pas les dépenses de l'assurance-invalidité. Le 3 septembre 2008 le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur de préparer le projet de modification de loi nécessaire, qui sera mis en consultation.

Conférence des ministres de la jeunesse à Kiev

Le 3 septembre 2008 le Conseil fédéral a nommé la délégation suisse pour la Conférence des ministres responsables de la jeunesse du Conseil de l'Europe à Kiev (les 10 et 11 octobre 2008). La délégation sera dirigée par Madame la conseillère d'Etat Rosmarie Widmer Gysel (SH), représentante de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique.

Réforme de la prévoyance vieillesse en Europe, quels modèles pour la Suisse ?

Le vieillissement démographique constitue l'un des défis les plus importants que doivent relever les systèmes de prévoyance vieillesse. Dès les années 90, divers pays de l'OCDE ont entrepris des réformes en profondeur de leur système de retraite en introduisant des mesures nouvelles et tournées vers l'avenir. Ces expériences internationales peuvent-elles servir de référence à la Suisse dans de futures réformes? Cette question a fait l'objet d'une étude du Professeur Giuliano Bonoli et de son équipe de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP, Lausanne) mandatée par l'OFAS. Les auteurs de l'étude ont comparé les tendances en matière de réforme des systèmes de retraite dans cinq pays de l'OCDE et se sont intéressés aux objectifs et aux facteurs de succès de ces réformes. Outre sa contribution au débat, cette étude permet d'aborder l'avenir de la prévoyance vieillesse d'une façon moins comptable et plus ouverte.

L'étude « Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE: Quels modèles de réforme pour la Suisse? » et les études de cas « Les réformes des systèmes de retraite depuis les années 1990 en Allemagne, France, Italie, Pays-Bas et Suède » peuvent être consultées sur Internet à l'adresse suivante: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/index.html?lang=fr&bereich=2&jahr=2008 (cf. l'article à la page 294).

AI: les prochaines étapes de l'assainissement

Le Conseil fédéral a examiné le 10 septembre 2008 la façon de poursuivre l'assainissement de l'assurance-invalidité. D'après lui, il convient de mener les réformes qui s'imposent en deux temps. Un premier train de mesures doit être élaboré sans délai pour être mis en œuvre à brève échéance; et un second, comprenant des mesures plus longues à préparer, doit être prêt d'ici la fin de

2010, comme le Parlement l'a demandé. Ainsi l'assainissement durable de l'AI pourra être garanti à partir de 2017.

La réforme de l'AI tient son cap

Six mois après son entrée en vigueur, la 5^e révision de l'assurance-invalidité présente un bilan positif. Le passage d'une assurance axée sur les rentes à une assurance de réadaptation est en bonne voie, comme en attestent les chiffres de la mi-année. Avec 800 communications par mois, la détection précoce des problèmes de santé sur le lieu de travail est un succès. Le nombre des nouvelles rentes AI a encore légèrement diminué: il est aujourd'hui de 35% inférieur à celui que l'on observait en 2003.

Réduction du prix des appareils auditifs pour l'AI et les personnes malentendantes

L'assurance-invalidité s'efforce de faire baisser les prix des appareils auditifs, critiqués à plusieurs reprises par la Surveillance des prix et par le Contrôle fédéral des finances, qui les jugent trop élevés. L'appel d'offres public qui vient d'être lancé pour la fourniture des appareils pris en charge par l'AI et par l'AVS amène dans cette branche une concurrence véritable. Ce nouveau système permettra, sans compromettre la qualité de la fourniture d'appareils auditifs aux assurés, d'économiser sur les marges et les rabais, parfois importants, qui sont réalisés actuellement sur le prix des appareils et qui ne correspondent à aucune presta-

tion en faveur des personnes malentendantes. Selon des estimations prudentes, le potentiel d'économie pour l'assurance et pour les assurés serait de l'ordre de 10 à 20 millions de francs par année.

Financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public: message du Conseil fédéral

Le Conseil fédéral a adopté le *19 septembre 2008* le message sur le financement des institutions de prévoyance de corporations de droit public à l'intention des Chambres fédérales. Le projet du Conseil fédéral prévoit une recapitalisation complète de ces institutions en 40 ans (durée d'une vie professionnelle). Il prévoit également davantage d'autonomie par rapport aux collectivités publiques. Par ailleurs, le projet contient des dispositions relatives à la forme juridique des institutions de prévoyance de droit privé. L'entrée en vigueur de ces modifications de la LPP est prévue pour le 1^{er} janvier 2010.

Prévoyance professionnelle: adaptation des dispositions sur les placements

Le Conseil fédéral a décidé d'adapter les prescriptions relatives

aux placements pour les caisses de pension, les institutions de libre passage et les fondations du pilier 3a. Cette révision renforce d'une part le principe de prudence et la responsabilité propre, c'est-à-dire qu'elle oblige les institutions à régler leurs activités, leurs compétences et leurs responsabilités en lien avec la gestion de fortune de manière claire, transparente et vérifiable. D'autre part, elle simplifie le système des limites de placement et élargit les possibilités d'investir en autorisant des placements alternatifs bien diversifiés. Les modifications d'ordonnance entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2009.

Adaptation des rentes AVS/AI et des montants-limites dans la prévoyance professionnelle

Le Conseil fédéral a décidé le *26 septembre 2008* d'adapter les rentes AVS/AI à l'évolution économique au 1^{er} janvier 2009. Les rentes AVS/AI augmenteront de 3,2%, de même que les montants destinés à la couverture des besoins vitaux des prestations complémentaires et les montants-limites permettant de fixer le salaire coordonné dans la prévoyance professionnelle. Le Conseil fédéral a également adapté les montants des allocations pour perte de gain et de maternité.

Les conflits entre générations sont vivement débattus, alors qu'ils sont quasi inexistant

Les conflits entre jeunes et personnes âgées font couler beaucoup d'encre. Le stéréotype des personnes âgées «profiteuses» a supplanté celui de la jeunesse rebelle. En Suisse, le vieillissement de la société a profondément modifié la vie de toutes les générations confondues. Pourtant, la cohabitation de celle-ci se caractérise largement par solidarité. Telle est l'une des conclusions du «Rapport des générations en Suisse» du Programme national de recherche «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» (PNR 52).

Prestations complémentaires pour les familles à bas revenus

La plateforme «Perspective familiale» dédiée à la politique familiale

qui réunit la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF), Pro Familia Suisse, pro juventute, la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), la Conférence suisse des directeurs des affaires sociales (CDAS) et Initiative des villes – Politique familiale s'engage pour que le Conseil national reprenne les travaux relatifs à une loi fédérale sur les prestations complémentaires destinées aux familles à faible revenu.

La population suisse se sent en bonne santé

La majorité de la population suisse estime être en bonne santé. Au total, 87% des personnes interrogées décrivent leur état de santé comme bon ou très bon. C'est ce qui ressort des premiers résultats de l'enquête suisse sur la santé 2007, réalisée par l'Office fédéral de la statistique (OFS). Selon ceux-ci,

37% des personnes interrogées sont en surpoids, 28% fument, 16% sont des non-fumeurs régulièrement exposés à de la fumée passive. Près d'une personne de moins de 25 ans sur trois a déjà consommé du cannabis.

La durée de formation continue de s'allonger dans les pays de l'OCDE

La participation à la formation progresse dans la plupart des pays de l'OCDE, Suisse comprise. L'augmentation des taux de préscolarisation, mais surtout l'afflux plus massif d'étudiants et d'étudiantes dans les hautes écoles expliquent la nette progression de la durée moyenne de formation observée ces dix dernières années dans les pays de l'OCDE: Ces quelques résultats figurent parmi d'autres dans les derniers indicateurs de l'enseignement publiés par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Politique de l'enfance et de la jeunesse: quelle ligne suit la Confédération?



Photo: Christoph Wider

Dans son rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse », le Conseil fédéral propose des mesures concrètes, immédiatement réalisables et qui ont le soutien des cantons, principaux acteurs de cette politique. Ce rapport fera date. Il reste désormais à saisir la chance que représente la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse pour développer la politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que pour encourager les activités des enfants et des jeunes. L'OFAS est chargé d'élaborer d'ici le printemps 2009 un projet dans ce sens, qui sera mis ensuite en consultation.

Stratégie pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Le Conseil fédéral a adopté, le 27 août 2008, le rapport « Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse » en réponse aux interventions parlementaires de l'ancien conseiller national et aujourd'hui conseiller aux Etats Claude Janiak (Po 00.3469), qui demandait une loi-cadre relative à une politique suisse en la matière, et de la conseillère nationale Ursula Wyss (Po 00.3400 et Po 01.3350), qui souhaitait améliorer la participation des jeunes à la vie politique et leur accorder un droit de proposition dans le cadre de la Session fédérale des jeunes. Ce rapport jette les bases sur lesquelles édifier cette politique en Suisse et précise le rôle que la Confédération est appelée à jouer dans ce domaine.



Thomas Vollmer
Office fédéral des assurances sociales

Le chemin suivi et les problèmes rencontrés dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse font assurément partie des thèmes d'actualité qui suscitent un vif intérêt, comme en témoignent les nombreuses interventions parlementaires à ce propos, le « débat sur la jeunesse » qui a eu lieu le 19 décembre 2007 au Conseil national ou encore la couverture médiatique du sujet. Le Conseil fédéral parvient lui aussi, sur la base de l'analyse de la situation actuelle proposée par le rapport, à la conclusion qu'il est utile et nécessaire que la Confédération s'engage davantage sur le terrain de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Les défis actuels

L'évolution de la société, des techniques et de l'économie au cours des dernières décennies a transformé de fond en comble l'environnement et les conditions de vie des enfants et des jeunes. Pour ces derniers, le passage de l'école ou des études à un monde du travail en constante mutation et d'une situation de dépendance à une vie indépendante, autrefois assez simple, a pris des formes beaucoup plus variées. Les nouvelles technologies ont profondément changé la communication au quotidien. Les enfants et les jeunes y trouvent davantage de possibilités et d'opportunités, mais s'exposent aussi aux incertitudes et au risque d'être débordés. Il faut, pour trouver ses marques dans ce milieu en mutation, des compétences-clés que l'OCDE définit comme suit: d'abord, les individus doivent pouvoir se servir d'un large éventail d'outils – qu'il s'agisse d'outils matériels comme les médias ou d'outils socioculturels comme le langage – pour interagir à bon escient avec leur environnement. Ils doivent parvenir à une maîtrise suffisante de ces outils pour être capables de les adapter à leurs besoins, c'est-à-dire de s'en servir de manière interactive. En deuxième lieu, dans un monde de plus en plus interdépendant, les individus doivent pouvoir s'engager dans des relations avec autrui. Et comme ils rencontreront des individus de tous horizons, il est important qu'ils soient capables d'interagir dans des groupes hétérogènes. Enfin, ils doivent pouvoir prendre des responsabilités pour gérer leur vie, se situer dans un contexte social plus vaste et agir de façon autonome.¹

Bien que la majorité des enfants et des jeunes trouvent sans peine un comportement adéquat face aux réalités actuelles,² certains phénomènes indiquent qu'une minorité ne trouve pas sa place dans la société d'aujourd'hui et ne sait trop comment s'en sortir. Il semble en particulier que l'absence de perspectives d'emploi, conduisant à une démotivation et à une perte des exigences subjectives, joue ici un rôle capital. Le manque de repères et de perspectives des jeunes structurellement défavorisés,³ notamment, se traduit par des comportements problématiques. Dans le rapport d'expert

1 OCDE (2005): La définition et la sélection des compétences clés. Résumé. Disponible en ligne: www.oecd.org.

2 Voir aussi à ce propos Haltiner, K. W. et al. (2008): Werte und Lebenschancen im Wandel: Eine Trendstudie zu den Lebens-, Bildungs-, Arbeits- und Politikorientierungen junger Erwachsener in der Schweiz. Vol. 19, Wissenschaftliche Reihe der Eidgenössischen Jugendbefragungen ch-x. Editions Rüegger. Zurich/Coire.

qu'il vient de rendre, Manuel Eisner décrit comment l'interaction de divers facteurs de risque individuels, familiaux, scolaires et sociaux accroît le risque d'usage de la violence. Cependant, la violence et les agressions sont fréquemment associées à d'autres troubles du comportement social. Ainsi, la violence juvénile ferait partie d'un syndrome comportemental incluant divers autres types de comportements problématiques (p.ex. l'abus de drogues et d'alcool, la promiscuité, l'exposition aux risques d'accident ou encore l'école buissonnière).⁴

Les éléments-clés : protection, promotion et participation des enfants et des jeunes

Pour réagir de façon adéquate aux défis actuels et pour faire face aux situations problématiques, les jeunes et ceux qui les entourent ont besoin d'aide, de soutien et d'encouragement. L'objet de la politique de l'enfance et de la jeunesse est de formuler des stratégies à cette fin, étant bien entendu que les enfants et les jeunes ne forment pas un groupe homogène : ils diffèrent entre eux par l'âge, le sexe, l'origine sociale, les aptitudes et les capacités personnelles, et leurs conditions de vie sont conditionnées par une multiplicité de facteurs. C'est dire qu'il n'est pas simple de mettre sur pied une politique efficace de l'enfance et de la jeunesse, tâche transversale qui ne consiste pas seulement en mesures de protection et d'encouragement, mais qui doit viser dans un sens plus large à créer des conditions de vie et un contexte général favorables. De nombreux domaines politiques ont ici un rôle à jouer.⁵ Il s'ensuit que l'objectif essentiel de cette politique est de garantir la protection, le bien-être et l'intégration sociale des enfants et des jeunes au moyen d'activités, de mesures et d'institutions publiques, afin de les aider à devenir des individus capables d'assumer leurs propres responsabilités et de vivre en société, tout en respectant leurs intérêts et leurs besoins.⁶

Les bases fournies par le droit international et le droit constitutionnel assignent pour éléments centraux à la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse la protection, la promotion et la participation.⁷

- **Politique de protection**, la politique de l'enfance et de la jeunesse doit protéger les enfants et les jeunes des actions et des influences néfastes dans leur cadre de vie. Les mesures préventives permettent d'intervenir à temps si les choses n'évoluent pas dans le sens souhaité. Ainsi, les investissements dans cette politique portent durablement leurs fruits et préviennent les dépenses qui seraient nécessaires à long terme pour réparer les dégâts.
- **Encouragement du développement et de l'autonomie**, la politique de l'enfance et de la jeunesse se réfère au processus de maturation des enfants et des jeunes et à leur apprentissage progressif de l'indépendance, de l'autonomie et de la responsabilité sociale. Les mesures prises visent à développer en ce sens leurs compétences sociales et leurs compétences de vie et à les aider à devenir des membres de la communauté majeurs, indépendants et responsables.
- **Politique de participation**, la politique de l'enfance et de la jeunesse conçoit les enfants et les jeunes comme des sujets (et des sujets de droit) indépendants et comme une ressource riche d'idées créatives et de solutions possibles aux problèmes politiques et sociaux, et elle encourage le droit de ce groupe d'âge à avoir voix au chapitre, tant sur le plan individuel que collectif. Les formes de participation devraient être adaptées aux possibilités propres à chaque âge.

Fédéralisme et répartition des tâches

En Suisse, la politique de l'enfance et de la jeunesse se caractérise par la répartition des tâches entre Confédération et cantons (et communes) qui est le propre du fédéralisme. Les mesures étatiques sont complétées par les activités bénévoles des organisations non gouvernementales et par des initiatives privées. Son organisation est d'abord de la compétence des cantons ; la Confédération n'assume que quelques tâches, par exemple dans le cadre de la protection de l'enfance et de la jeunesse relevant du droit civil comme du droit pénal ou dans celui de la promotion des enfants et des jeunes. Au niveau des cantons, plusieurs approches et conceptions de cette politique coexistent. Selon une étude datant de 2003, la moitié seulement des cantons comprennent la politique de l'enfance et de la jeunesse à la fois au sens de protection et de promotion des jeunes. Mais toute une série de cantons ont développé, indépendamment l'une de l'autre, leur propre politique en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse d'un côté, de promotion de la jeunesse de l'autre, ou alors ne fixent des

3 Voir aussi à ce sujet Schultheis, F. et al. (éd.) (2008) : *Kindheit und Jugend in der Schweiz: Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogramms Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel*. Beltz Verlag. Weinheim/Bâle.

4 Eisner, M. et al. (publication prévue début 2009) : *Prävention von Jugendgewalt. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales*. Berne.

5 P. ex. la famille, l'éducation, l'emploi, la santé, le sport, la culture ou encore les transports.

6 Lüscher, K. (2008) : *Kinder- und Jugendpolitik im Kontext von Generationenpolitik*. In : Département fédéral de l'intérieur (DFI). *Schweizerische Kinder- und Jugendpolitik: Ausgestaltung, Probleme und Lösungsansätze*, p. 9.

7 La Suisse a ratifié en 1997 la Convention de l'ONU du 20 novembre 1989 relative aux droits de l'enfant (CDE). En 2000, certaines lacunes ont été comblées et certains défauts éliminés avec la version révisée de la Constitution fédérale. Du point de vue de la politique de l'enfance et de la jeunesse, les art. 11, 41 et 67 Cst. jouent un rôle central.

priorités que dans l'un de ces domaines. De ce fait, seule une partie des cantons dispose de lois étendues sur la jeunesse, ou de dispositions relatives à la jeunesse dans une loi générale.⁸ Il vaut la peine de relever ici l'évolution de cette politique dans certains cantons au cours des dernières années. Par exemple, les lois sur la jeunesse édictées, suite à la révision de la Constitution fédérale, par le canton du Valais le 11 mai 2000, par celui de Fribourg le 12 mai 2006 et par celui du Jura le 22 novembre 2006 définissent la politique de l'enfance et de la jeunesse dans un sens large et se réfèrent pour cela aux dispositions en la matière de la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant, ainsi qu'à celles de la Constitution fédérale.

Déficits et lacunes

La répartition fédéraliste des tâches et les différences intercantionales en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse amènent différents acteurs à critiquer la situation actuelle dans notre pays. Les associations faitières de l'animation jeunesse extrascolaire, la Commission fédérale de l'enfance et de la jeunesse et la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse ont déploré à diverses reprises le manque de coordination et de collaboration entre les cantons et la Confédération, l'insuffisance des mesures d'encouragement et des possibilités de participation, ainsi que l'absence de stratégie et de pilotage à l'échelon supérieur.⁹ De plus, la promotion de la jeunesse pratiquée par la Confédération sur la base de la loi fédérale de 1989 sur les activités de jeunesse extrascolaires ne répond plus aux exigences d'une politique moderne de promotion de l'enfance et de la jeunesse. En effet, elle est axée sur les activités associatives et elle n'offre guère de possibilités d'influer sur le contenu de cette politique.

Le Conseil fédéral décèle lui aussi dans la politique menée par la Confédération un besoin d'amélioration. Il n'en oppose pas moins son refus aux voix exigeant une loi-cadre: les mesures de protection, de promotion et de participation des enfants et des jeunes doivent tenir compte des particularités locales et cantonales et s'inscrire à ce niveau. C'est pourquoi il ne serait pas approprié que le législateur fédéral fasse aux cantons des prescriptions à ce sujet. En outre, l'ordre juridique existant reconnaît la compétence principale des cantons et des communes. L'art. 67 Cst. n'accorde à cet égard aucune compétence à la Confédération pour réglementer la forme matérielle des politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse. Pour le Conseil fédéral, il est néanmoins incontestable que la Confédération peut et doit mieux remplir son rôle de promotion de la politique de l'enfance et de la jeunesse. C'est pourquoi il plaide pour un accroissement modéré de son engagement dans ce domaine.

Mesures concrètes

Dans son rapport, le Conseil fédéral a formulé des mesures concrètes pour le développement de cette politique:

Préciser l'activité menée aujourd'hui par la Confédération dans le domaine de la **protection de l'enfance** et celui de la **sensibilisation aux droits de l'enfant** et définir les objectifs et l'attribution des ressources nécessaires dans une nouvelle ordonnance du Conseil fédéral. L'analyse effectuée dans le cadre dudit rapport a montré que l'art. 386 CP constitue une base légale appropriée pour ces mesures, comme il l'est pour l'ordonnance sur les projets en faveur des droits de l'homme et de la lutte contre le racisme.¹⁰ Mais il s'agit aussi de renforcer le travail d'information réalisé dans le domaine de la protection de l'enfance et de la jeunesse. La motion Hubmann (07.3119), qui demande à la Confédération de mettre à disposition sur Internet l'ensemble des réglementations cantonales concernant le commerce d'alcool et de tabac ainsi que la vente et la location de DVD, a d'ailleurs déjà été transmise.

1. Procéder à une **révision totale de la loi sur les activités de jeunesse**, centrée sur les priorités suivantes:

- possibilité de **pilotage stratégique et simplification de l'application**;
- **extension des mesures fédérales de promotion de la jeunesse et de l'enfance à l'animation jeunesse en milieu ouvert**: avec la diversification des situations de vie et le changement dans les loisirs des jeunes, l'éventail des offres d'animation extrascolaire s'est considérablement élargi. La promotion de l'enfance et de la jeunesse menée par la Confédération doit tenir compte de cette multiplicité de l'offre et des formes de travail. L'objectif visé est de permettre une collaboration nationale et des projets pilotes innovants, contribuant ainsi au développement professionnel et à la garantie de la qualité de l'animation jeunesse en milieu ouvert, et d'offrir une animation socioculturelle analogue à ce qui se fait au niveau de la Confédération pour promouvoir les activités associatives auprès des enfants et des jeunes;
- **inscription dans la loi du soutien et de l'encouragement de la Session fédérale des jeunes**: avec cette Session, la Confédération soutient une plateforme

8 Voir Frossard, S. (2003): Emergence et développement des politiques cantonales de la jeunesse. Idheap.

9 Manifeste du 12 août 2006 pour une politique efficace de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, et prises de position de la Coalition pour une politique suisse efficace de l'enfance et de la jeunesse (du 8 août 2007) et de la Commission fédérale de l'enfance et de la jeunesse (du 10 septembre 2007).

10 RS 151.21

annuelle qui permet aux jeunes de débattre de thèmes politiques et d'exprimer leur opinion, mais qui manque encore d'une base légale explicite. Il reste aussi des efforts à accomplir et des outils à mettre à disposition – information, préparation et accompagnement – pour permettre à des jeunes étrangers, socialement défavorisés ou issus de milieux peu instruits d'y participer également;

- **soutien aux cantons pour les travaux de conception et de développement** dans le domaine de la protection, de la promotion et de la participation des enfants et des jeunes, au moyen de conventions-cadres avec les cantons. La Confédération pourra y poser certaines conditions que les cantons devront remplir pour obtenir de sa part un soutien financier. Des normes (minimales) formulées dans le cadre de la collaboration intercantonale, comme il en existe déjà par exemple (du moins sous forme de projet) pour la promotion de l'enfance et de la jeunesse,¹¹ constituent à cet égard une base bienvenue.

2. **Améliorer la coordination horizontale au plan fédéral** en renforçant la collaboration et en intensifiant les échanges d'information entre les services fédéraux concernés, et soutenir un **échange d'informations coordonné entre tous les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse** (Confédération, cantons, communes et organisations non gouvernementales) dans leur domaine de compétence respectif.

Conclusion

En adoptant le rapport «Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse», le Conseil fédéral fait usage de sa marge de manœuvre dans la réglementation de compétences en vigueur. Il propose des mesures concrètes, immédiatement réalisables et applicables, qui sont soutenues par les cantons, principaux acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il souligne ainsi la primauté de leur compétence dans ce domaine, mais entend aussi stimuler et soutenir les travaux de conception et de développement de cette politique à leur niveau. A cet effet, la Confédération pourra faire usage d'un nouvel instrument, les conventions-cadres, introduit par la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) pour stimuler la collaboration.

Il faut encore souligner l'extension des mesures fédérales de promotion de l'enfance et de la jeunesse à des formes ouvertes et innovantes d'animation enfance et

Travaux en cours

En réponse aux postulats Leuthard 03.3298 «Violence des jeunes», Amherd 06.3646 «Violence des jeunes. Pour que la prévention ait davantage d'impact et d'efficacité» et Galladé 07.3665 «Médias de divertissement. Protéger les enfants et les adolescents de la violence», l'OFAS rédige actuellement, sur mandat du Conseil fédéral, le rapport «Jeunesse et violence. Pour une prévention efficace dans les familles, l'école, la société et les médias», qui sera publié début 2009.

Des préparatifs sont en cours à l'OFAS en vue de mettre sur pied un programme national de prévention dans le domaine de la protection de l'enfance, qui devrait être lancé en 2010 dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) entre l'OFAS et des fondations privées.

En réponse à la motion Hubmann (07.3119), l'OFAS prépare pour fin 2008 un récapitulatif des réglementations cantonales concernant le commerce d'alcool et de tabac ainsi que la vente et la location de DVD.

jeunesse. Il s'agira de mieux exploiter à l'avenir tout le potentiel d'apprentissage et de prévention que recèle l'animation extrascolaire auprès des enfants et des jeunes.

Ce rapport stratégique représente un jalon très important pour la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Pour son évolution ultérieure, et en particulier celle de la promotion de l'enfance et de la jeunesse, il importe maintenant de tirer parti des chances et des possibilités offertes par la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse. L'OFAS a la responsabilité d'élaborer pour le printemps 2009 un projet de loi à mettre en consultation à ce sujet. La politique suisse de l'enfance et de la jeunesse est en train de prendre une forme plus précise, en lien avec d'autres chantiers menés en parallèle. Tous ces travaux ont pour cadre le secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, au sein du domaine Familles, générations et société de l'OFAS. La Confédération dispose là d'un service hautement compétent pour traiter des questions de politique de l'enfance et de la jeunesse, ainsi que des problèmes intergénérationnels.

Thomas Vollmer, pédagogue social dipl. (HES), chercheur en sciences sociales (MA), collaborateur scientifique du secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, spécialiste des questions de la jeunesse et la politique de la jeunesse, domaine Familles, générations et société, OFAS.
Mél: thomas.vollmer@bsv.admin.ch

¹¹ Projet de mai 2008 élaboré dans le cadre de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse.

Tout vient à point à qui sait attendre – vraiment ?

C'est en 2000 que j'ai déposé mon postulat « Loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse ». J'y demandais essentiellement l'élaboration d'une loi-cadre au niveau fédéral, qui charge les cantons de mettre sur pied une vaste politique d'encouragement des activités de jeunesse et la création par la Confédération d'un organe ayant pour mission de coordonner les travaux de toutes les unités de l'administration en lien avec la politique de l'enfance et de la jeunesse. Ce bureau devait avoir une structure participative et intégrer davantage les jeunes aux processus décisionnels. Huit années ont passé. J'attendais avec impatience les résultats du rapport et les décisions du Conseil fédéral.



Claude Janiak
Conseiller aux Etats PSS, Bâle-Campagne

Loi-cadre: le Conseil fédéral avait bien envoyé des signaux, mais il a manqué le coche

La stratégie adoptée pour la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse rejette la création d'une loi-cadre fixant des directives claires pour tous les niveaux impliqués. Au lieu d'oser ce pas en avant, le Conseil fédéral a décidé de continuer à développer cette politique dans le cadre des bases constitutionnelles actuelles.

En 2000, la conseillère nationale Ursula Wyss a également abordé la question de la participation de la jeunesse; par une motion, elle chargeait le Conseil fédéral de promouvoir l'intégration des jeunes dans le processus politique. Dans sa réponse, le Conseil fédéral assurait vouloir encourager la participation politique par diverses mesures; il mentionnait notamment l'élaboration d'une loi-cadre pour la politique de la jeunesse, fondée sur l'art. 67, al. 2, de la nouvelle Constitution. La motion a été transmise sous forme de postulat. Cette même année, dans sa réponse à ma propre motion, le Conseil fédéral se montrait un peu moins ouvert à une loi-cadre de ce type: d'un côté il recommandait de transformer la motion en postulat et, de l'autre, il insistait sur l'idée que, même si une loi-cadre pourrait constituer une base utile pour encourager les jeunes générations, il faudrait encore clarifier, en étroite collaboration avec les cantons, dans quelle mesure ces derniers pourraient contribuer, à l'avenir, à la réalisation des propositions contenues dans ma motion. Celle-ci a ensuite été transformée en postulat. La première conclusion que l'on puisse tirer, c'est tout simplement que le Conseil fédéral a manqué une opportunité d'apporter une contribution majeure au développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.

Coordination verticale

Dans la stratégie qui vient d'être adoptée, la position critique vis-à-vis de l'introduction d'une loi-cadre se confirme. En matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, le Conseil fédéral reconnaît la nécessité de renforcer la coordination verticale entre les différents acteurs et de faire disparaître les différences intercantionales non justifiées. Selon l'étude Frossard citée dans la stratégie, ces différences sont en effet considérables. Huit cantons seulement disposent d'une loi spécifique; dans neuf autres, les dispositions spéciales sont intégrées à une loi de niveau supérieur et les neuf derniers n'ont tout simplement pas édicté de dispositions particulières. Le Conseil fédéral met en avant l'absence, dans la Constitution, de la base légale qui permettrait de revoir la répartition des compétences entre Confédération et cantons. Bien que reconnaissant la nécessité d'intervenir, il n'a pas la volonté d'entreprendre une révision en profondeur de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, ni de créer la base constitutionnelle nécessaire à cet effet. Au niveau cantonal aussi, la volonté politique

de conférer à la Confédération des compétences supplémentaires en matière de coordination semble manquer. C'est regrettable.

La conseillère nationale Viola Amherd a également abordé ces questions de coordination verticale et de nouvelle répartition des tâches entre la Confédération et les cantons. En 2007, elle a réclamé une «loi fédérale en faveur de l'enfance et de la jeunesse» ainsi que la base constitutionnelle nécessaire à cet effet. Elle proposait de compléter ainsi l'art. 67 Cst.: «La Confédération peut légiférer au sujet de l'encouragement et de la protection des enfants et des jeunes», ce qui permettrait d'inscrire dans la Constitution la promotion de l'enfance et de la jeunesse en tant que tâche transversale de la Confédération, des cantons et des communes. Bien que la Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national ait jugé recevable cette interpellation, le Conseil fédéral, pour des raisons formelles, ne prend pas position sur ce point dans la stratégie adoptée, arguant qu'il n'avait pas à s'exprimer sur cette initiative. Il en esquivait ainsi la principale exigence, qui était aussi l'objet de mon postulat.

Globalement, le Conseil fédéral considère que les compétences des cantons et des communes en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse sont appropriées et il juge donc inutile l'introduction d'une loi-cadre. Malheureusement, la stratégie n'explique pas pourquoi. Même sans modifier la Constitution, la Confédération devra à l'avenir prendre des mesures concrètes pour optimiser la collaboration entre Confédération, cantons et communes, car il est inadmissible qu'à l'heure actuelle, en Suisse, les enfants et les jeunes soient traités différemment selon l'endroit où ils habitent. L'égalité des chances doit être un but non seulement de l'école, mais aussi de l'animation jeunesse extrascolaire.

Coordination horizontale

Dans mon postulat, je demandais, outre la création d'une loi-cadre, que la Confédération désigne un organe central ayant pour mission de coordonner les travaux de toutes les unités de l'administration en lien avec la politique de l'enfance et de la jeunesse. L'ancienne conseillère nationale Regine Aepli, aujourd'hui conseillère d'Etat, a déposé une motion allant dans le même sens, intitulée «Service central pour les questions concernant les enfants et les jeunes». Elle demandait au Conseil fédéral de créer un service défendant de manière exhaustive les intérêts des enfants et des jeunes pour ce qui est de leur sécurité matérielle et sociale, de leurs préoccupations culturelles, de leurs possibilités d'épanouissement, de leurs droits de participation et de leur protection contre les agressions et les abus de toute nature. La

conseillère nationale Jacqueline Fehr parlait aussi de coordination horizontale dans une motion dont l'objet était la création d'un Office fédéral de l'enfance, de la jeunesse et de la famille.

Le Conseil fédéral a jugé inutile de créer un nouvel office fédéral. Il a rassemblé au 1^{er} janvier 2005 les tâches du Département fédéral de l'intérieur dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la politique familiale à l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), à l'époque à la Centrale pour les questions familiales. Début 2006, ce service a été réuni avec d'autres secteurs de l'OFAS de façon à constituer le nouveau domaine «Famille, générations et société», dont l'activité touche la politique familiale, les politiques en faveur de certains groupes d'âge spécifiques (enfance, jeunesse et vieillesse) et les relations entre eux (générations), ainsi que le cadre social et sociétal concerné par ces questions et par les assurances sociales. Ce nouveau domaine de l'OFAS et les autres services fédéraux doivent coordonner leurs activités entre eux et collaborer avec les autorités cantonales concernées.

La création de ce domaine est une bonne chose; j'estime très important ce pas vers la coordination tant horizontale que verticale dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Comme le montre la stratégie adoptée, il n'existe cependant pas encore de canaux ou de processus institutionnalisés permettant des échanges d'informations et une collaboration permanente entre les différents offices fédéraux et les cantons. C'est ainsi que, pour des problèmes actuels, on prend dans divers secteurs de la politique fédérale des mesures visant certaines problématiques particulières, sans considérer l'ensemble de la situation ni coordonner les démarches. Un point positif est la proposition de rendre systématiques les échanges d'informations entre départements et ainsi de coordonner au niveau national les travaux qui touchent la politique de l'enfance et de la jeunesse. Mais ces efforts resteront lettre morte si, parallèlement, on n'augmente pas clairement les ressources du domaine mentionné. Les mots ne suffisent pas, il faut passer aux actes.

Dans sa stratégie, le Conseil fédéral rejette la structure participative que je proposais pour le service chargé des questions de l'enfance et de la jeunesse. Les enfants et les jeunes ne participeront donc pas directement aux discussions et aux décisions. Les raisons avancées par le Conseil fédéral – une telle structure reviendrait à mélanger les compétences – sont de nature purement formelle; elles ne font que refléter un manque de volonté. Car l'administration dépend du Conseil fédéral, qui lui donne des ordres. Le droit à la participation, stipulé dans la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant que la Suisse a ratifiée, doit être appliqué. Il faut que les enfants et les jeunes participent aux proces-

sus décisionnels, qu'ils soient perçus comme des acteurs au sein de la société et soutenus à ce titre. Ce n'est qu'en tenant compte des souhaits exprimés par les jeunes générations que l'on trouvera des solutions valables pour le long terme.

A ce propos, saluons l'inscription dans la loi de la Session fédérale des jeunes, seule institution participative ayant fait ses preuves. Mais, avec cette mesure, on ne peut de loin pas considérer que la Confédération ait accompli sa tâche – promouvoir la participation des jeunes générations –, car elle n'encourage toujours pas les échanges avec les enfants et les jeunes dans les autres instances.

La stratégie du Conseil fédéral met l'accent sur les nouveaux problèmes de société, et insiste particulièrement sur l'intégration et l'encouragement des enfants et des jeunes issus de la migration. Il ne fait aucun doute que cette problématique est d'actualité. Mais concrètement, il y a encore des efforts à faire dans le domaine scolaire et extrascolaire; reconnaître les faits n'est pas agir. Si l'on veut prendre des mesures efficaces, on ne peut se passer d'un état des lieux et d'une stratégie claire.

Moyens financiers

Un autre point me satisfait: la nécessité d'accroître les ressources financières allouées à la politique de l'enfance et de la jeunesse est reconnue. D'une part, la Confédération est chargée de nouvelles tâches: soutenir les cantons dans la mise sur pied de projets en lien avec la protection, l'encouragement et la participation des enfants et des jeunes; renforcer la coordination horizontale. D'autre part, le cercle des acteurs susceptibles de bénéficier des aides financières octroyées en vertu de la loi fédérale sur l'encouragement des activités de jeunesse ne se limite plus aux associations de jeunesse, mais est élargi à l'animation jeunesse en milieu ouvert. Les moyens financiers disponibles doivent être adaptés à cette nouvelle situation; ils ne peuvent pas rester au même niveau alors que le cercle des bénéficiaires s'élargit. La révision de la loi ne doit pas avoir pour effet d'affaiblir le travail effectué par les associations; elles gardent en effet un rôle central dans l'encouragement de la jeunesse. Il faut soutenir tous les acteurs concernés et ne pas les mettre en concurrence les uns avec les autres.

Promotion de l'enfance et de la jeunesse: des chiffres!

Le rapport du Conseil fédéral établi en réponse à mon postulat ne se fonde pas sur des chiffres et des don-

nées clairement enregistrés. Cette lacune de la recherche doit être comblée et des études menées en conséquence. Si l'on ne peut pas dresser un bilan scientifiquement fondé, il sera difficile de repérer les besoins réels et de prendre les mesures qui conviennent. Il manque des chiffres exacts sur le financement du travail des associations de jeunesse et sur l'animation en milieu ouvert, quel que soit le niveau, communal, cantonal ou fédéral. En leur absence, mieux répartir les ressources est impossible. Il serait donc intéressant de procéder à un monitoring des projets communaux, cantonaux et fédéraux en matière de promotion de l'enfance et de la jeunesse. De plus, étant donné la diversité des groupes cibles et des compétences à développer, il faudrait contrôler en permanence l'efficacité de toutes les formes d'encouragement de la jeunesse.

Conclusion

Le Conseil fédéral rejette la création d'une loi-cadre. Il préfère continuer à développer la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse dans le cadre des bases constitutionnelles actuelles. La révision totale de la loi sur l'encouragement des activités de jeunesse, telle qu'elle est prévue, constitue une première étape dans la bonne direction, mais pas plus. Les cantons et les communes doivent être impliqués dans le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse. A ce propos, j'apprécie la création du domaine Famille, générations et société et considère qu'elle constitue un pas décisif vers une coordination tant horizontale que verticale. Tout aussi importante est l'introduction de canaux et de processus institutionnalisés pour l'échange d'informations et pour la collaboration permanente entre les différents offices fédéraux et les cantons. Mais tout cela n'est pas possible sans une augmentation des ressources mises à la disposition de ce domaine de l'OFAS. Il faut prendre au mot le Conseil fédéral quand il reconnaît la nécessité d'accroître les ressources financières destinées à la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral, puisque la Confédération se voit confier de nouvelles tâches et que le cercle des acteurs touchés par la loi sur les activités de jeunesse est élargi. Si elle veut utiliser ses fonds à bon escient et prendre les mesures qui conviennent, la Confédération doit disposer d'analyses et de données claires sur les problèmes et les besoins des enfants et des jeunes. Sinon sa stratégie ne sera pas efficace.

Cette stratégie constitue bien une étape importante dans le développement d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, mais on ne peut parler de courage et de vision à long terme, et moins encore de tournant décisif. L'avenir dira si ce ne sont là que des paroles en l'air ou si les enfants et les jeunes seront réellement

encouragés, protégés et invités à participer. Les responsabilités de la politique actuelle vont au-delà de la jeune génération d'aujourd'hui pour s'étendre à la jeunesse de demain.

Il y a maintenant huit ans que j'ai transmis mon postulat sur la politique de l'enfance et de la jeunesse. Cette façon de traiter la question est un exemple de la lourdeur qui caractérise parfois la politique suisse. En tant qu'homme politique, il faut être patient et accepter que le dicton «tout vient à point à qui sait attendre» ne se

vérifie pas toujours. On doit souvent se contenter de succès partiels. Le but – donner à la politique de l'enfance et de la jeunesse l'importance qui lui revient – reste le même. Avec les cosignataires de mon interpellation, je ne lâcherai pas le morceau.

Claude Janiak, docteur en droit, avocat, conseiller aux Etats PSS, Bâle-Campagne.
Mél: janiak@bluewin.ch

Boîte à périodiques CHSS

Une boîte à périodiques pour classer les revues «Sécurité sociale» (CHSS)

Prix Fr. 26.–/pièce, y compris 7,6% TVA, frais d'envoi en sus.

A commander chez: Cavelti AG, Druck und Media, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau
Téléphone 071 388 81 81, téléfax 071 388 81 82

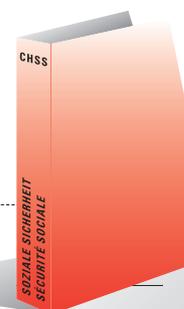
Bulletin de commande

Nous commandons _____ boîte(s) à périodiques au prix de Fr. 26.–/pièce

Nom _____

Adresse _____

Date/Signature _____



Une première évaluation par la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse

Selon la CFEJ, le rapport est un élément positif, car il signifie que le Conseil fédéral est disposé à prendre davantage de responsabilités dans ce domaine politique. En définissant trois champs d'action – protection, promotion et participation –, cet état des lieux constitue une bonne base de décision. La proposition de réviser la loi sur les activités de jeunesse est bienvenue et mérite qu'on y donne suite. Bien sûr, les mesures proposées n'ébranlent guère la structure fortement segmentée du domaine, inhérente au fédéralisme. Il reste à voir dans quelle mesure les conventions-cadre avec les cantons généreront des impulsions efficaces. Tôt ou tard, cependant, il faudra reprendre le débat afin de trouver une solution pour jeter les bases constitutionnelles nécessaires à une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse.



Michael Marugg
Membre de la CFEJ

La CFEJ et son rôle dans la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse

Depuis sa création en 1978 sous la dénomination de Commission fédérale de la jeunesse, la CFEJ participe au débat sur la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. En tant qu'organe consultatif du Conseil fédéral, elle fait partie du système qui regroupe toutes les institutions concernées; à ce titre, elle intervient dans les

processus politiques et y apporte sa connaissance du domaine. Son mandat initial, assez général, concernait uniquement la politique de la jeunesse; elle devait surtout «s'occuper de la promotion de l'engagement politique de la jeunesse, notamment des problèmes relatifs à la formation extrascolaire, à l'instruction civique et à la formation politique en général»¹. Par la suite, la partie générale du mandat légal devint «l'étude de la situation de la jeunesse en Suisse»². Enfin, la révision totale de la Constitution fédérale amena un élargissement à un autre groupe, les enfants.³

La CFEJ a donc vu son champ d'observation politique s'étendre, que ce soit en termes de thématique comme de groupes cibles. Elle ne suit pas uniquement la politique de l'enfance et de la jeunesse menée au niveau fédéral, mais aussi celle de tous les autres acteurs concernés au sein du système fédéraliste. Dans cette vaste optique, deux de ses documents sont particulièrement importants pour sa prise de position sur le rapport du Conseil fédéral: d'une part les «Fondements d'une politique de l'enfance et de la jeunesse» rédigés en 2000 à la demande du Conseil fédéral et, d'autre part, la prise de position du 10 septembre 2007, élaborée alors que le rapport n'en était encore qu'à l'état de projet.

Analyses et mesures proposées par le Conseil fédéral

Le rapport se fonde sur une intervention parlementaire du conseiller national (aujourd'hui conseiller aux Etats) Claude Janiak, «Loi-cadre pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse»⁴. La motion, finalement transmise sous forme de postulat, touche de nombreuses questions en suspens: dans le titre, elle en appelle à une «politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» conçue dans une vaste perspective; dans son développement, elle met l'accent sur l'encouragement de la jeunesse; enfin, elle cite comme instrument une loi-cadre, dont la doctrine législative ne connaît pas encore de définition bien claire.⁵

1 Arrêté du Conseil fédéral du 5 juin 1978, ch. 5

2 Art. 4, al. 1, let. a, LAJ

3 Art. 67, al. 2, Cst.

4 00.3469 Motion Loi-cadre pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse, du 27 septembre 2000

5 Cf. notamment Müller, Georg: Elemente einer Rechtsetzungslehre, 2^e éd. N 110; N 249

Le résultat mérite d'être souligné: le Conseil fédéral présente sa conception de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Jusqu'à présent, il se montrait plus terne, se contentant en général de transmettre les rapports d'experts commandés avec quelques mots d'encouragement et quelques mesures réduites au minimum. Le présent état des lieux peut être considéré comme une prise de conscience du Conseil fédéral quant à l'importance de la politique de l'enfance et de la jeunesse. Pour une première évaluation, il faut, selon la CFEJ, faire la distinction entre les analyses que contient le rapport et les mesures qu'il propose.

De la commission Gut à la Convention relative aux droits de l'enfant

En matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, les mots d'ordre de la Confédération étaient issus du rapport établi par la commission Gut au début des années 70, «Réflexions et propositions concernant une politique suisse de la jeunesse». La distinction qui y était faite entre «politique avec la jeunesse», «politique de la jeunesse» et «politique pour la jeunesse» a marqué les débats jusqu'au tournant du siècle; pratiquement toutes les analyses de stratégies politiques s'y réfèrent.

Dans son analyse, le présent rapport se libère de cette structure et va plus loin, puisqu'il définit, pour la politique de l'enfance et de la jeunesse au sens strict, les trois catégories suivantes:

- la protection des enfants et des jeunes,
- la promotion (encouragement) des enfants et des jeunes,
- la participation des enfants et des jeunes.

Cette approche est intéressante et fructueuse à plusieurs points de vue. Par ces trois catégories – protection, promotion et participation –, elle se fonde sur une distinction qui s'est imposée dans les débats autour de la Convention des droits de l'enfant. Elle permet ainsi, au niveau normatif, de reprendre tous les thèmes traités dans cette dernière et, en même temps, de recenser et de classer l'ensemble de la pratique. Le rapport définit, comme politique de l'enfance et de la jeunesse au sens large, une approche transversale qui consiste à prendre en compte, en une approche intégrée, les intérêts spécifiques des enfants et des jeunes dans tous les domaines politiques touchant toutes les générations.

Quelques points de l'analyse du contenu

Le rapport ose se lancer dans une formulation générale du but de la politique de l'enfance et de la jeunesse:⁶ «garantir, par des activités, des mesures et des institutions publiques, le bien-être et la participation sociale de tous les enfants et les jeunes, afin de leur permettre de développer une personnalité responsable et capable de vivre en société, tout en tenant compte de leurs intérêts, indépendamment de leur sexe, de leur appartenance sociale, de leur origine ou de leur handicap». On voit ici que les trois champs d'action que constituent la protection, la promotion et la participation sont reliés à l'objectif social inscrit à l'art. 41, al. 1, let. g, Cst.: aider les enfants et les jeunes à devenir des individus autonomes et socialement responsables. C'est là une définition complexe, assez difficile à comprendre mais exacte, du but de la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Par ailleurs, les brefs exposés sur la politique de protection, de promotion et de participation traitent de manière actuelle toutes les thématiques. Ils ne nécessitent aucun commentaire, pas plus que les références aux nouveaux défis que posent les mutations de la société à la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Le cadre légal

Un point peut être considéré d'emblée comme positif: la référence au cadre légal que constitue la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant devient visible. La convention vient à point nommé pour donner une orientation générale aux différentes politiques de l'enfance et de la jeunesse en Suisse, jusque-là dispersées du point de vue tant structurel que thématique.

Le maillon faible: l'art. 11 de la Constitution fédérale

Le rapport montre que l'art. 11 Cst. n'est pas très utile pour le développement de la politique de l'enfance et de la jeunesse. En effet, il ne peut servir que là où la Confédération dispose de compétences matérielles par d'autres dispositions. Même si l'on est bien obligé d'accepter cet état de fait sur le plan juridique, cela signifie aussi qu'il faut rediscuter du cadre constitutionnel dans lequel se construit la politique de l'enfance et de la jeunesse.

Dans ce domaine, il ne reste donc, pour les compétences matérielles de la Confédération, que le renvoi à l'article sur l'encouragement des enfants et des jeunes (art. 67 Cst.) et au droit pénal. Il manque un recensement des articles relatifs aux compétences, auxquels on

6 Rapport, p. 4

pourrait se référer dans l'optique d'une approche intégrée, par exemple ceux concernant la santé ou la protection des consommateurs, ou encore le nouvel article-programme relatif à la mise en œuvre du droit fédéral (art. 46, al. 2, Cst.).

Le droit pénal : oui mais...

En ce qui concerne les mesures à prendre pour prévenir la maltraitance des enfants et sensibiliser aux droits de l'homme, le rapport attire l'attention sur l'art. 386 CP. L'idée de régler ce domaine par une ordonnance du Conseil fédéral est intéressante, tout comme, d'un point de vue pragmatique, la référence à l'art. 386 CP. Mais elle laisse un arrière-goût désagréable: la politique de l'enfance et de la jeunesse a pour but d'aider les enfants et les jeunes à devenir des individus autonomes et socialement responsables, tandis que le code pénal, plus axé sur les déficits, risque de donner une autre orientation, à savoir la prévention des infractions.

Le cadre politique

S'agissant des conditions d'une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse dans le système fédéraliste, le rapport se borne plus ou moins à constater que les cantons ne veulent pas d'une loi-cadre. S'ils rejettent une telle loi, ce serait parce que, allant à l'encontre de l'actuelle répartition des compétences, elle contiendrait des dispositions contraignantes, les obligeant à prendre certaines mesures. Ces présupposés peuvent être sujets à caution.

L'une des critiques formulées par la CFEJ dans sa prise de position sur le projet était que la conclusion du rapport partiel relative à la position des cantons n'était pas suffisamment fondée sur le plan matériel. Le nombre de personnes interrogées était trop faible et surtout les décideurs politiques insuffisamment représentés. La consultation n'avait pas été assez approfondie au niveau des cantons et ceux-ci n'avaient pas eu le temps de se forger une opinion en interne.

La CFEJ voit la position des cantons autrement. D'après elle, de nombreuses personnes qui s'occupent de politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau cantonal ou communal sont favorables à un cadre national plus efficace et plus contraignant. Le tableau devrait être beaucoup plus différencié que ne le montre le rapport.

La CFEJ considère le fédéralisme, en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse, comme un règlement des compétences et non pas comme un alibi excusant l'absence de prise de responsabilités. Une loi-cadre ne peut pas changer la répartition des tâches

voulue par la Constitution. Il existe pourtant un intérêt pour un cadre légal à même d'harmoniser judicieusement les compétences existantes, ainsi certainement que des possibilités dans ce sens.

Mesures proposées

La référence à l'art. 386 CP paraît convenir pour stabiliser l'activité actuelle de la Confédération en matière de protection de l'enfance et de sensibilisation aux droits de l'enfant. En même temps, elle témoigne de la difficulté à participer, au niveau fédéral, au développement futur de la politique en matière de protection de l'enfance. S'il manque les bases constitutionnelles à cet effet, il faudra les créer, comme le demande l'initiative parlementaire de la conseillère nationale Viola Amherd.⁷

La proposition de procéder à une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse est certainement le cœur de la stratégie de la Confédération. En renforçant l'animation en milieu ouvert et en donnant la possibilité de lancer des programmes d'impulsion, la révision reflète une évolution qui se dessine déjà depuis un certain temps. Mais cette évolution ne doit pas se faire aux dépens des associations de jeunesse. Dans le rapport, rien ne vient étayer l'idée selon laquelle celles-ci perdent de leur attrait et souffrent d'une baisse de leurs effectifs. Il est possible effectivement que des transferts aient lieu des unes aux autres, mais on peut quand même douter qu'elles aient autant perdu de leur pouvoir mobilisateur. En outre, ceux qui s'y engagent sont des jeunes particulièrement actifs, qui prennent souvent par la suite des responsabilités au sein de l'économie et de la société. Affaiblir le travail des associations de jeunesse ne serait certainement pas une bonne stratégie. En ce qui concerne la politique de participation, il est important de consolider la Session fédérale des jeunes; mais on peut s'étonner par ailleurs que la bonne analyse faite dans le rapport ne soit suivie d'aucun élan pour sa mise en œuvre concrète.

La révision totale de la loi sur les activités de jeunesse doit également donner à la Confédération la possibilité d'aider les cantons à mettre sur pied leur politique de l'enfance et de la jeunesse et à intensifier les échanges d'expériences entre eux. C'est là une perspective intéressante, qui pourrait se concrétiser par exemple par le renforcement des organes intercantonaux d'échanges. Hormis ces mesures de soutien, le rapport ne voit pas de nécessité d'intervenir. Il n'aborde pas la grande question, celle de la coordination verticale entre la politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse et les politiques

⁷ Initiative parlementaire 07.402, du 12 mars 2007

cantoniales. Et l'on peut se demander si, en l'absence de pilotage et de réglementation, les moyens financiers suffisent, uniquement par des programmes d'impulsion incitatifs, pour renforcer la cohésion de ces politiques.

Un point tout à fait valable est la proposition de confier la coordination horizontale au domaine compétent de l'Office fédéral des assurances sociales pour ce qui est du niveau fédéral. La coordination au niveau international devrait également faire partie des tâches de ce domaine, qui se chargerait donc notamment de préparer les rapports de la Suisse relatifs à la Convention des droits de l'enfant. Certains offices ou départements seraient obligés de s'adapter, mais ces ajustements sont nécessaires si l'on veut rendre la politique de l'enfance et de la jeunesse efficace et efficiente.

Enfin, même si l'allusion est plutôt laconique, il est dit que les mesures proposées ne pourront être réalisées que si des moyens supplémentaires sont mis à disposition. Mais il ne suffira pas de réclamer davantage d'argent; il s'agira de rendre la politique de l'enfance et de la jeunesse plus efficace. Depuis quelques années, on attend de plus en plus de la collectivité qu'elle soutienne les enfants, les jeunes et leurs parents. Avec la signature de la Convention relative aux droits de l'enfant, le groupe ciblé par ces mesures s'est agrandi, ne comptant plus seulement les jeunes, mais désormais aussi les enfants. Le secteur extrascolaire doit rester en phase avec le système éducatif, dans lequel on investit davantage. Cette nouvelle configuration exigera bien sûr davantage de moyens. Mais, d'un autre côté, la synergie avec les diverses politiques cantonales de l'enfance et de la jeunesse devrait permettre des économies.

Conclusion

Le fait que le Conseil fédéral ne présente pas simplement un rapport, mais véritablement une nouvelle voie vers une politique de l'enfance et de la jeunesse, doit être apprécié à sa juste valeur: il signifie sa volonté de prendre des responsabilités. L'état des lieux réalisé dans les trois champs d'action – protection, promotion et participation – constitue une base fructueuse et solide pour

les décisions politiques. Les mesures concrètes proposées, notamment la révision esquissée de la loi sur les activités de jeunesse, correspondent à l'aspect pragmatique de la position de la CFEJ. La proposition de développer la politique dans ces domaines est bienvenue et mérite qu'on y donne suite. La CFEJ, dans la mesure de ses moyens, apportera sur ce point une contribution constructive.

Un aspect plus décevant est le rapprochement encore trop timide avec les cantons. La CFEJ ne croit pas que ceux-ci rejettent le principe d'une politique nationale de l'enfance et de la jeunesse. Bien entendu, ils auront des réserves si les obligations sont imposées unilatéralement par la Confédération, sans dédommagement. La CFEJ considère qu'un dialogue actif, axé sur les objectifs et constructif, est un élément de toute première importance. Preuve en est ce qui se passe actuellement pour la politique de la formation.

S'agissant des perspectives à plus long terme, on ne trouve guère dans le rapport d'autres propositions d'intervention. Pour la politique de l'enfance et de la jeunesse, les promesses faites au moment où l'art. 11 a été inséré dans la Constitution fédérale n'ont été que des paroles creuses. Parmi les conclusions, c'est celle qui laisse un goût amer. En fait, le silence de la Confédération quant à la nécessité d'agir, pourtant inscrite dans la Constitution, représente un retour à l'époque qui a précédé la révision de celle-ci. Un nouveau débat sur la base constitutionnelle de la politique nationale de l'enfance et de la jeunesse sera donc indispensable. Plusieurs solutions existent, depuis l'octroi de compétences matérielles à la Confédération, en passant par des solutions comme celle stipulée dans l'article constitutionnel sur l'instruction publique jusqu'à l'ajout de la politique de l'enfance et de la jeunesse parmi les dispositions constitutionnelles réglant la collaboration entre Confédération et cantons.

Michael Marugg, Dr. iur., membre de la CFEJ,
service Droit et politique de pro juventute.
Mél: michael.marugg@projuventute.ch

Stratégie nationale en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse: les connaissances sont trop peu mises en pratique

Le rapport du Conseil fédéral sur le postulat Janiak est contradictoire. D'un côté, il décrit dans les détails et de manière pertinente la situation de la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Mais d'un autre côté, il lui manque le courage de donner un rôle plus actif à la Confédération dans une loi-cadre.



Jürg Cafilisch
Délégué cantonal à l'enfance
et à la jeunesse, Bâle-Ville

Il aura fallu huit ans au Conseil fédéral pour présenter enfin son rapport sur le postulat Janiak. La longueur de ce délai montre, peut-être, que la Confédération peine sur ce thème, et ceci depuis le rapport Gut datant de 1973. Mais la Confédération n'est pas seule responsable, les cantons rencontrent la même difficulté. Selon la conception politique usuelle, le rôle principal en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse revient aux cantons, qui la délèguent aussitôt aux communes. Cette situation engendre de fortes différences à l'intérieur du pays en ce qui concerne l'importance et la place accordées à cette politique. Les acteurs, les cantons justifient ces différences en affirmant qu'il n'y a pas de problème chez eux ou alors qu'il leur manque les ressources financières nécessaires.

D'un point de vue de politique et de promotion de la jeunesse, le rapport présente de manière complète et circonstanciée les domaines qui intéressent le plus la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ). Il décrit toutes les facettes de la politique de la jeunesse et montre dans

quels domaines il faudrait élargir les activités. La CDEJ a retenu les points les plus importants dans sa prise de position pour le «Dossier pour une loi-cadre relative à une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse» publié par le CSAJ en avril 2006.

Manque de coordination globale

Le rapport constate avec raison qu'il n'existe pas de coordination globale de l'action pour l'enfance et la jeunesse, pas plus au niveau cantonal que fédéral. C'est précisément ce manque que la CDEJ, en tant que commission spécialisée, a toujours critiqué, tout en étant consciente que les représentants politiques de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique (CDIP) défendent une optique quelque peu différente. Pour eux, la souveraineté cantonale est prioritaire dans ce contexte. Mais la CDEJ est d'avis qu'une collaboration permettrait une meilleure participation des cantons et leur donnerait plus de poids. Un exemple: le financement du projet tschau.ch, pour lequel la Confédération a négocié puis conclu une convention de prestations avec pro juventute et Infoclick, sans impliquer les cantons. Elle n'entend pourtant financer qu'une partie du projet, les plus grands montants devant être assurés par les cantons. Il est assurément choquant de ne considérer les cantons que comme de purs bailleurs de fonds, sans les inclure dans le processus de décision. C'est pourquoi la CDEJ défend l'idée que l'amélioration de la coordination au niveau de la Confédération inclut une meilleure **collaboration** avec les cantons.

Une remarque encore à propos de la violence des jeunes. Le rapport renvoie ici aux réponses qui restent à donner aux postulats Leuthard et Amherd. Mais si la réponse consiste à évaluer les causes de la violence des jeunes, ainsi que le rapport le laisse entendre, alors la discussion passera, une fois encore, à côté de l'essentiel. Le schéma d'explication qui aborde la situation comme si les jeunes défavorisés structurellement et les jeunes issus de la migration étaient les causes principales de la violence des jeunes est trop simplificateur. Les recherches de Waziill et Mäder (Université de Bâle, 2007) ont démontré que la réalité est plus complexe. Il ne nous reste qu'à espérer que ces connaissances soient encore prises en compte dans le rapport. Il est important et pertinent, ici aussi, que Confédération et cantons élaborent **ensemble** une stratégie pour la prévention et la réduction de la violence des jeunes.

Révision totale de la loi sur les activités de jeunesse

La CDEJ approuve entièrement la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse, qui a pour but de soutenir le travail d'animation en milieu ouvert. En effet, ce domaine compte énormément pour beaucoup d'enfants et de jeunes. De plus, la vision dominante aujourd'hui est de reconnaître l'extrême importance du processus informel de formation pour les enfants et adolescents dans leur chemin vers la vie adulte. La création de l'Association faîtière suisse pour l'animation jeunesse en milieu ouvert (AFAJ) a permis de doter l'animation jeunesse d'une organisation adéquate au niveau national. Les nouveaux soutiens financiers en faveur de ce domaine ne doivent toutefois pas nuire aux bénéficiaires qui existent déjà (associations de jeunesse, jeunesse des partis, etc.).

La Confédération prévoit d'octroyer des aides financières afin d'encourager le développement d'une stratégie politique globale pour l'enfance et la jeunesse au niveau cantonal et communal. Nous pensons qu'il s'agit là d'un bon objectif. Cependant, il faudra régler clairement les modalités de l'aide financière. Sinon, nous courons le risque de voir la Confédération lancer des projets que les cantons devront ensuite soutenir financièrement – alors que la Confédération se retirera – mais sans avoir eu leur mot à dire dans la décision initiale.

Le Conseil fédéral a l'intention de renforcer la collaboration et les liens internationaux dans le domaine de la promotion de la jeunesse en s'engageant davantage. La CEDJ salue ce projet. Nous espérons qu'une participation à part entière au Programme Européen Jeunesse en Action devienne bientôt réalité.

Participation des enfants et des jeunes

Le droit d'être entendu figure dans la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant. Pour la CEDJ, la participation politique des enfants et des jeunes représente un volet, différent mais tout aussi important, de l'encou-

agement. L'essentiel est de trouver des formes de participation adaptées à l'âge des participants; il est donc juste de prévoir la participation des enfants surtout lors d'occasions qui les concernent directement et d'élargir quelque peu les thèmes pour les jeunes. Cette pratique s'est d'ailleurs déjà imposée dans les sessions des jeunes. Les questions traitées lors des sessions sont souvent des thèmes qui toucheront les jeunes tôt ou tard. Nous pensons que la Confédération a raison de poursuivre sur cette voie et de continuer à soutenir les sessions. La CEDJ regrette toutefois que le droit de proposition de la session des jeunes ait été balayé avec des arguments juridiques. Certes, la composition de la session des jeunes n'est pas représentative et les organisateurs ont encore du travail devant eux. Cependant, d'autres, voire de meilleures, formes de participation des jeunes au niveau fédéral pourront émerger de la discussion. Dans ce contexte, il importe d'être attentif à la réalisation des souhaits. Organiser des jours de participation et des sessions des jeunes où de nombreuses questions et exigences sont posées à la politique, mais ne sont suivies de presque aucun effet ne sert pas à grand-chose, et nuit à la crédibilité de ces instruments.

La lecture du rapport ne permet pas de comprendre pourquoi le Conseil fédéral s'écarte à nouveau du **but à moyen terme** que représente la loi-cadre. En effet, aussi longtemps que cette loi n'existe pas, le rôle de la Confédération restera difficile. Ce n'est qu'avec une base (juridique) suffisante que la Confédération pourra jouer son rôle d'instance spécialisée de coordination pour la politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Sinon, le statu quo risque de durer encore longtemps. Mais pour les personnes concernées, il ne représente pas une politique cohérente de l'enfance et de la jeunesse.

Jürg Cafflich, travailleur social HES, collaborateur scientifique au département de la Justice du canton de Bâle-Ville, délégué cantonal à l'enfance et à la jeunesse, président de la Conférence des délégués cantonaux à la promotion de l'enfance et de la jeunesse (CDEJ).

Mél : juerg.cafflich@bs.ch

Une première pierre à l'édifice – des mesures pratiques doivent suivre!

Le Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ) considère les résultats du rapport présenté par le Conseil fédéral sur la politique de l'enfance et de la jeunesse comme une bonne base pour les débats à venir. Les lacunes existantes y sont reconnues et des solutions esquissées. Proposer une révision totale de la loi sur les activités de jeunesse n'est toutefois rien de plus que poser une première pierre à l'édifice que doit être une politique de l'enfance et de la jeunesse efficace. Les pistes concrètes que propose le Conseil fédéral sont modérées et peu innovantes; il rate l'occasion de donner une forte impulsion à l'encouragement des activités de jeunesse. Le CSAJ maintient donc son exigence: une politique active en faveur de l'enfance et de la jeunesse, comme le postulat Janiak le demandait.



Christian Renfer
Conseil suisse des activités de jeunesse (CSAJ)

Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse et rôle du CSAJ

Le CSAJ participe activement au processus depuis les années 1970 et 1980, quand la Confédération a mis en route sa propre politique de la jeunesse sous la pression des manifestations de jeunes de cette époque. L'encouragement de Jeunesse et sports a trouvé son ancrage dans la Constitution fédérale en 1971. Le Conseil fédéral a institué en 1978 la Commission fédérale pour la jeunesse (CFJ), devenue par la suite la Commission fé-

dérale de l'enfance et de la jeunesse (CFEJ). En 1989, ce groupe d'experts, avec le CSAJ, est finalement parvenu à imposer la loi fédérale concernant l'encouragement des activités de jeunesse extrascolaires (LAJ) et à faire inscrire le congé-jeunesse dans le Code des obligations. Sur la proposition du CSAJ, deux articles concernant spécialement les enfants et les jeunes ont été ajoutés dans la nouvelle Constitution de 1999. Ainsi, l'art. 11 Cst. autorise en toutes lettres les mineurs à exercer eux-mêmes leurs droits. Quant à l'art. 41, il oblige la Confédération et les cantons à s'engager à ce que «les enfants et les jeunes soient encouragés à devenir des personnes indépendantes et socialement responsables et soient soutenus dans leur intégration sociale, culturelle et politique».

C'est à ces deux éléments de la Constitution que se rapportent les postulats déposés en 2000 par le conseiller national Claude Janiak et la conseillère nationale Ursula Wyss, auxquels le rapport du Conseil fédéral répond.

Des mesures concrètes qui se font attendre

Dans sa première réponse au postulat d'Ursula Wyss (00.3400), le Conseil fédéral assurait vouloir encourager la participation politique des jeunes par diverses mesures. Il évoquait comme piste concrète l'élaboration d'une loi-cadre pour la politique de la jeunesse se basant sur l'art. 67, al. 2, Cst. Cette réponse n'a toutefois pas été suivie d'effets: commença alors une longue période d'atermoiements.

Las d'attendre, le CSAJ a repris le témoin en septembre 2005. Avec vingt autres partenaires, il a fondé un groupe de travail ayant pour but de faire avancer la création d'une loi-cadre. Une année plus tard, il lançait le manifeste suisse de l'enfance et de la jeunesse, qui réclamait des actions concrètes pour l'introduction d'une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse. Le 12 août 2006, il remettait ce document à l'Office fédéral des assurances sociales.

Entretemps, le groupe de travail du CSAJ s'est renforcé, devenant la «Coalition pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse efficace», dont le but était de faire reconnaître l'importance d'une politique active dans ce domaine auprès de l'opinion publique, des cantons et de la Confédération, et particulièrement des Chambres fédérales. La coalition est organisée en trois entités: le «groupe noyau», rassemblant

des représentants du CSAJ, de pro juventute, de Lobby Enfants Suisse et de l'Association faitière pour l'animation jeunesse en milieu ouvert (AFAJ); le «groupe écho», comprenant une vingtaine d'organisations engagées à l'échelon national ou cantonal; et le «groupe d'intérêt», rassemblant 200 organisations et personnes privées.

Les organisations de jeunesse attendent depuis huit ans des propositions concrètes de la part de la Confédération. C'est dire si elles nourrissent beaucoup d'espoirs dans le rapport du Conseil fédéral... mais elles restent sur leur faim.

Analyse et appréciation du rapport

Cela dit, le CSAJ sait apprécier le fait que les services de l'administration chargés de ce rapport comme le Conseil fédéral ont donné suite à l'exigence qu'exprimait le manifeste et qu'ils se sont attaqués à la question. Le large débat qu'il faut maintenant mener de toute urgence pour aboutir à une politique de l'enfance et de la jeunesse efficace trouve dans ce rapport un bon point de départ.

Quelle direction doit prendre la discussion et dans quelle mesure le présent rapport jette-t-il les bases essentielles et nécessaires pour le débat? Nous présentons ici la position du CSAJ en trois temps, en évaluant tour à tour l'analyse présentée, les mesures prévues et ce qu'il reste encore à faire.

L'analyse est fondée

Considérant l'état des lieux que contient le rapport sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, le CSAJ crédite le Conseil fédéral d'une analyse fondée, comprenant une série de constats et d'appréciations intéressants.

Le CSAJ estime qu'il faut considérer plus particulièrement les éléments suivants:

Structuration

Se fondant sur la Constitution et la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant que la Suisse a ratifiée, le rapport définit trois éléments centraux pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse: la protection, l'encouragement et la participation.

Le CSAJ salue cette manière de structurer cette politique. Elle offre un bon canevas pour les débats futurs et permet d'embrasser l'ensemble des activités couvertes:

- Protection des enfants et des jeunes
Personne ne conteste la nécessité de protéger les enfants et les jeunes contre les abus, la violence et des conditions de vie nocives pour la santé.

Le CSAJ estime qu'il est juste et important de mentionner explicitement les mesures préventives et pédagogiques parmi les facteurs-clé de protection.

- Encouragement des enfants et des jeunes
Le rapport reconnaît l'encouragement des enfants et des jeunes, cheval de bataille du CSAJ, comme un élément propre de la politique de l'enfance et de la jeunesse, et il lui accorde une importance aussi grande qu'au volet protection.

Le CSAJ se réjouit de voir le Conseil fédéral reconnaître que les activités de jeunesse extrascolaires ont un rôle central dans l'apprentissage de l'indépendance, de l'autonomie et de la responsabilité dans la société. Il approuve résolument les passages du rapport en faveur des conditions nécessaires telles que des espaces de liberté ou l'égalité des chances. Ces aspects trouvent son soutien plein et entier.

- Droit à la parole et participation des enfants et des jeunes

Droit à la parole et participation sont, pour le CSAJ, des éléments essentiels de la société démocratique: à ce titre, ils doivent s'appliquer à toute personne vivant en Suisse, sans considération d'âge, de sexe ou d'origine sociale. La déclaration selon laquelle les enfants et les jeunes sont à considérer comme des sujets et des sujets de droit à part entière pour tout ce qui touche à leur vie personnelle est un premier pas qui va dans la bonne direction.

De l'avis du CSAJ, la participation des enfants et des jeunes doit toutefois aller bien plus loin et de manière nettement plus ciblée et elle doit aller de soi dans tous les domaines. Il faut impliquer les enfants et les jeunes comme des acteurs à part entière pour tout ce qui les concerne, qu'il s'agisse de l'aménagement de leur quartier ou de la politique fédérale, et pas seulement dans la famille et à l'école.

Politique transversale

Sur l'un des points que le CSAJ considère parmi les plus importants – la répartition des tâches et le réseautage –, le rapport montre qu'il existe de graves lacunes: la prise en charge des questions de l'enfance et de la jeunesse se répartit, selon les secteurs, sur tous les échelons de l'administration. Constat est donc fait qu'il manque une coordination générale dans le domaine de la politique de l'enfance et de la jeunesse, aussi bien dans les cantons qu'au niveau de la Confédération.

En tant qu'organisation faitière active partout en Suisse et ayant affaire régulièrement avec différents services administratifs, le CSAJ partage cette appréciation et estime qu'il y a grand besoin de réexaminer et de réorganiser les compétences, de clarifier les points de recoupement et de définir de nouveaux canaux d'échange et d'information.

Le CSAJ constate au quotidien que les acteurs en savent bien trop peu les uns sur les autres et qu'il manque souvent une instance responsable clairement identifiée pour élaborer les thèmes concernant plusieurs domaines à la fois. Au niveau de la Confédération, l'Office fédéral des assurances sociales ne peut actuellement assumer qu'une coordination restreinte.

Dans les cantons, la situation est très peu lisible. Là aussi, la raison réside certainement dans le caractère transversal de cette politique. Le manque de cohérence que l'on constate en matière d'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, au sein des cantons et entre eux, entraîne des carences dans la coordination, une absence de synergie et, partant, des doublons et un gaspillage des ressources.

Manque de stratégie

Le rapport fait apparaître que divers acteurs cantonaux déplorent l'absence d'une stratégie d'ensemble au niveau de la Confédération, ce qui débouche, d'après leurs dires, sur une coordination insatisfaisante entre la Confédération et les cantons, mais aussi dans les cantons et entre eux. Le CSAJ partage entièrement cet avis et s'inscrit en faux contre le secrétaire de la Conférence des gouvernements cantonaux qui, d'après le rapport, ne voit des améliorations possibles qu'au niveau communal.

Information de base lacunaire

Si l'on veut mettre en place une politique d'encouragement plus efficace, il faut commencer par disposer de connaissances scientifiquement établies plus solides. Jusqu'à présent, la recherche sur l'enfance, la jeunesse et les loisirs de cette population a été, en Suisse, tout à fait insuffisante. Le rapport relève les exigences du CSAJ ainsi que l'intérêt du monde politique à ce sujet, concrétisé par certaines interventions parlementaires.

Venant combler ces graves lacunes, des étapes ont été franchies avec le programme national de recherche «Enfance, jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» (PNR 52)¹ et avec la première enquête sur l'enfance et la jeunesse réalisée en Suisse par le *Jacobs Center for Productive Youth Development* de l'Université de Zurich.²

Enfin, le CSAJ voit dans la formation informelle un champ qui devrait à l'avenir gagner en importance et pour lequel la Suisse manque encore de données scientifiques. Il s'agit de la formation ayant lieu en dehors du cadre scolaire, telle qu'elle s'acquiert par exemple dans une association de jeunesse.

Les mesures proposées sont très modestes

La partie analytique du rapport non seulement est fondée mais contient en outre de nombreux éléments

qui pourraient être déterminants pour accroître l'efficacité de la promotion des enfants et des jeunes. Malheureusement, le Conseil fédéral ne leur accorde guère d'attention, se contentant de proposer des mesures très modestes.

Il ne saisit pas l'occasion qui se présente à lui pour concrétiser, par des propositions courageuses, sa volonté de se préoccuper au niveau fédéral non seulement des problèmes et de l'intérêt des enfants et des jeunes – ce qu'a fait par exemple la Confédération en publiant le rapport du DFJP sur la violence juvénile, en avril 2008 –, mais aussi de s'investir avec les cantons dans une politique de l'enfance et de la jeunesse efficace. Même si les mesures proposées sont appliquées, ce ne sera que du rafistolage. Et il manque toujours une répartition claire des compétences et des tâches, tout comme une obligation de collaborer pour la Confédération et les cantons.

Le CSAJ est déçu par les mesures proposées par le Conseil fédéral. De son point de vue, il aurait été nécessaire, pour tirer ces aspects au clair, d'étudier de plus près la question de la création d'une loi-cadre, comme le demandait le postulat Janiak. Mais le Conseil fédéral s'interdit toute discussion sur une réglementation qui dépasserait les frontières cantonales. Pour justifier son attitude, il renvoie à un rapport d'experts selon lequel il ne serait pas possible de déduire de la Constitution fédérale la compétence d'intervenir dans ce domaine sur le plan législatif.

Selon le CSAJ, au lieu de refermer la porte avant même de l'avoir véritablement ouverte, il aurait mieux valu accepter de revoir le mandat constitutionnel relatif à la politique de l'enfance et de la jeunesse, et chercher d'autres moyens d'imposer la collaboration au niveau supracantonale.

Quel est l'avis du CSAJ sur les mesures concrètes proposées par le Conseil fédéral?

Révision totale de la loi sur les activités de jeunesse

La révision totale de la LAJ a pour but de l'adapter à la multiplication des offres extrascolaires destinées aux enfants et aux jeunes. Elle doit en particulier étendre le soutien de la Confédération à l'animation en milieu ouvert.

Le CSAJ trouve ce principe d'ouverture juste, mais déplore une argumentation au cas par cas, comme dans presque tous les débats politiques où il est question des enfants et des jeunes. Il est incontestable que ceux qui sont en situation difficile peuvent trouver un soutien important dans le domaine extrascolaire. Mais ce ne doit pas être la seule raison incitant la Confédération à jouer un rôle actif dans l'encouragement de l'enfance et de la

1 Pour en savoir plus : www.nfp52.ch

2 Pour en savoir plus : www.cocon.unizh.ch/

jeunesse. Les associations de jeunesse, comme l'animation en milieu ouvert, cherchent à toucher des jeunes issus de toutes les couches de la population.

Ce serait donc complètement faux, et contraire à l'idée défendue par la «coalition pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse efficace», de mettre en concurrence, dans la suite du processus, les différentes formes de travail avec les enfants et les jeunes. Ces activités se complètent et continueront à évoluer. Les frontières qui les séparent vont s'effacer et les recoupements sont de plus en plus nombreux, notamment avec le développement du travail social en milieu scolaire.

Le CSAJ verrait d'un bon œil que la Session fédérale des jeunes soit inscrite dans la loi. Il souhaite toutefois que le Conseil fédéral ait une vision plus large de la participation des enfants et des jeunes, en général comme au niveau fédéral. Il existe à son avis suffisamment de possibilités et de formes d'animation pour prendre le pouls de la jeune génération, sans que l'on soit obligé de mélanger les compétences, comme l'imagine le rapport, ou de privilégier un certain groupe social.

Renforcement de la coordination horizontale au niveau fédéral

Intensifier les échanges d'informations et renforcer la collaboration entre les services fédéraux sont des mesures absolument nécessaires, que le SAVJ approuve tout à fait. La condition en est le renforcement des services concernés dans l'administration.

Il reste beaucoup à faire

Pour le CSAJ, d'autres mesures sont indispensables. Nous subdiviserons en quatre catégories thématiques celles que nous jugeons les plus importantes pour moderniser la politique de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.

Créer un cadre clair impliquant tous les acteurs étatiques

En renvoyant au fédéralisme et au cadre constitutionnel, il est facile de balayer n'importe quelle demande visant à améliorer la cohérence, tout comme de déléguer la solution aux problèmes vers le haut ou vers le bas (selon sa position). Afin que cela ne se produise plus à l'avenir, il faut deux choses: d'abord, la volonté; ensuite, l'initiative de tous les acteurs à tous les niveaux. Sans elles, jamais la politique de l'enfance et de la jeunesse ne méritera son nom.

La Confédération doit participer à l'élaboration de la stratégie et se sentir coresponsable de la coordination verticale. De plus, une meilleure définition des objectifs permettrait d'allouer les moyens à bon escient et d'offrir un meilleur pilotage ainsi que davantage de soutien au niveau cantonal et communal.

Les cantons, pour leur part, doivent reconnaître qu'ils ont tout avantage à ce que la Confédération assume la coordination et donne des impulsions. Même les communes peuvent profiter, dans leur travail, des aides, des propositions et des résultats de recherche venant des échelons supérieurs. Une collaboration bien réglée et bien vécue est utile à tous les intéressés et évite les doublons.

Le CSAJ est convaincu que seule cette approche globale de la promotion de l'enfance et de la jeunesse est à même d'amener des résultats. Il regrette d'autant plus qu'elle ne soit même pas discutée, et ce à cause de quelques avis négatifs émis par des représentants cantonaux et de la fragilité de la base constitutionnelle actuelle.

Si les différents acteurs en ont la volonté, il sera possible de mettre en place les conditions qui permettront de donner à cette collaboration la base légale nécessaire. Citons à titre d'exemple l'accord intercantonal sur l'harmonisation de la scolarité obligatoire (concordat HarmoS).

Développer une vision à long terme et élaborer des stratégies

Le rapport ne comporte pratiquement pas d'aspects stratégiques. Contrairement à ce que souhaiteraient notamment les spécialistes cantonaux, on n'y trouve aucune stratégie d'ensemble. La Confédération, les cantons et les communes doivent commencer par élaborer une vision commune à long terme de la politique de l'enfance et de la jeunesse, puis – en collaboration avec les enfants et les jeunes! – les traduire en directives cohérentes et contraignantes, en stratégies et en objectifs concrets, et surtout... en actes.

Compléter les bases et les données

En Suisse, par rapport à d'autres pays européens, la recherche en est encore à ses balbutiements dans le domaine de l'enfance et de la jeunesse. Pour le CSAJ, il serait important de recueillir aussi des données sur les conditions de vie de la jeune génération et de poursuivre des programmes de recherche comme le PNR 52, récemment achevé. Ce n'est qu'en recueillant et en analysant ces données à intervalles réguliers que l'on pourra suivre l'évolution, et ainsi repérer à temps les domaines où il serait nécessaire d'intervenir et prendre les mesures qui s'imposent.

Par ailleurs, il faut avoir une vue d'ensemble de la manière dont sont investies les ressources humaines et financières fournies par les pouvoirs publics. Par exemple, l'animation jeunesse en milieu ouvert est aujourd'hui à la charge des communes et des cantons, tandis que le travail des associations de jeunesse est soutenu principalement par la Confédération. Ce n'est qu'en sachant exactement de quel ordre de grandeur sont les moyens investis et à quels acteurs ils sont octroyés que l'on

pourra avoir des discussions fondées sur l'efficacité de leur utilisation et sur la répartition future des tâches entre les différents niveaux.

Fournir des ressources humaines et financières supplémentaires

Dans son rapport, le Conseil fédéral se montre très prudent sur ce point. Mais pour le CSAJ, il ne fait aucun doute qu'il faut accroître considérablement les moyens alloués pour rendre la politique de l'enfance et de la jeunesse plus cohérente. En contrepartie, une définition claire des tâches et une bonne coordination permettent de minimiser les parallélismes inutiles et d'utiliser judicieusement les ressources.

Le CSAJ en est convaincu: il vaut la peine d'investir des moyens supplémentaires dans la promotion de l'enfance et de la jeunesse afin de la rendre efficace, et ces investissements s'avéreront payants à l'avenir, car le bénéfice en sera une évolution positive de la société et de sa politique.

Conclusion

Les mesures proposées dans le rapport du Conseil fédéral – la révision totale de la loi sur les activités de

jeunesse et le renforcement de la collaboration entre les services fédéraux concernés – constituent un premier pas vers une politique de l'enfance et de la jeunesse en phase avec notre époque. Mais la Suisse sera encore très loin d'une politique de l'enfance et de la jeunesse efficace.

Il est grand temps qu'à tous les niveaux politiques, les différents acteurs forment un réseau actif, développent ensemble une vision à long terme se traduisant par des stratégies et donnent à tous les échelons une orientation commune aux différents travaux. Du point de vue du CSAJ, c'est ensemble aussi que la Confédération et les cantons doivent assumer le pilotage.

Le CSAJ et tous ceux qui œuvrent à ses côtés continueront à se battre dans ce sens et apporteront leur pierre à l'édification d'une politique efficace de l'enfance et de la jeunesse en Suisse.

Christian Renfer, secrétaire général associé, Conseil suisse des activités de jeunesse. Mél: christian.renfer@sajv.ch

Il en faut plus pour que la politique de l'enfance et de la jeunesse devienne efficace!

Dans son rapport sur la politique de l'enfance et de la jeunesse, le Conseil fédéral dévoile les points faibles qui existent dans ce domaine. Il constate des inégalités dans les législations et les mesures cantonales, ainsi qu'un manque de coordination au niveau fédéral. Ce point de départ, très appréciable, doit permettre de construire une politique de l'enfance et de la jeunesse plus fondée, ciblée et moderne. Mais les mesures proposées par le Conseil fédéral ne vont pas assez loin.



Viola Amherd
Conseillère nationale PDC, Valais

Dans sa réponse à une interpellation de Christophe Darbellay, en 2006, le Conseil fédéral disait ne «voir aucun besoin supplémentaire d'intervenir dans les politiques de l'enfance, de la jeunesse, de la famille, de l'école et de la formation». Maintenant, il en arrive tout de même à conclure qu'il faudrait améliorer et renforcer la politique de l'enfance et de la jeunesse au niveau fédéral. Mais ses propositions restent assez timorées. Je déplore pour ma part qu'il continue à considérer les compétences des cantons comme sacro-saintes et intangibles – fédéralisme oblige. En fin de compte, il ne propose que deux nouveautés concrètes:

- régler par une ordonnance fédérale les tâches existantes de la Confédération en matière de prévention de la maltraitance des enfants et de sensibilisation aux droits de l'enfant;
- procéder à une révision totale de la loi sur l'encouragement des activités de jeunesse, en tenant mieux

compte des nouvelles formes de travail auprès de la jeunesse, et inscrire la Session des jeunes dans la loi.

En revanche, le Conseil fédéral rejette la création d'un service de coordination pour la politique de l'enfance et de la jeunesse, disant qu'il en existe déjà un à l'Office fédéral des assurances sociales, qui pourrait jouer ce rôle. Et pourtant, il met en évidence un manque criant de coordination!

Un service de coordination est nécessaire

Comme le constate le rapport, la coordination de la politique de l'enfance et de la jeunesse n'est satisfaisante à aucun niveau, ni fédéral ni cantonal. Jusqu'à présent, seul le canton de Soleure a mis au point une stratégie de prévention globale et quelques rares cantons ont édicté une loi sur la jeunesse.

Or celle-ci est plus mobile que jamais, que ce soit grâce au réseau de communication (Internet et téléphones portables), au réseau dense de transport ou aux possibilités financières. De ce point de vue, les frontières cantonales n'existent plus pour la jeunesse. Sans une coordination nationale, les mesures prises par chaque canton isolément risquent de n'être que du vent. La Confédération doit se mettre d'accord avec les cantons sur un plus petit dénominateur commun.

Mais le Conseil fédéral n'ose pas s'opposer aux limites des compétences cantonales. Par exemple, il estime que l'application des droits de l'enfant par les cantons est proche de la réalité, des ressources et des besoins. Si ce principe, juste, ne doit pas être bafoué, tous les cantons doivent respecter des normes minimales, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles le comité des droits de l'enfant de l'ONU, dans son rapport de 2002, avait conseillé à la Suisse de créer un service de coordination.

Le Conseil fédéral ne donne pas même de bonnes notes à la Confédération: il relève en particulier que les mesures prises au niveau fédéral ne sont pas suffisamment coordonnées et qu'il n'existe pas de stratégie explicite pour la politique de l'enfance et de la jeunesse. Il reconnaît l'existence de nombreux défauts et lacunes: ainsi, il jugerait utile de mieux structurer le système, marqué par le fédéralisme, d'améliorer la coordination entre les différents acteurs, et de répartir plus clairement les compétences et les tâches aux différents niveaux. Il se déclare disposé à intervenir davantage en termes de

coordination et de soutien; il entend même définir une stratégie nationale et y consacrer davantage de moyens. C'est louable.

Mais régler ces différents points dans une ordonnance du Conseil fédéral est-il suffisant? J'en doute. Même si l'Office fédéral des assurances sociales prend la direction des opérations, les compétences resteront dispersées entre plusieurs offices et plusieurs départements. C'est là justement, à mon avis, un argument en faveur d'un véritable service de coordination. Sans un tel organe, la Confédération n'arrivera pas à faire de la politique de l'enfance et de la jeunesse une politique transversale.

La base est une politique fondée sur plusieurs piliers

Le rapport subdivise la politique de l'enfance et de la jeunesse en trois champs d'action, «encouragement», «protection» et «intégration». Mais une séparation stricte est impossible. Dans une politique à plusieurs piliers telle que je la demande – le système a fait ses preuves en Suisse dans la lutte contre la toxicomanie –, les mesures prises doivent s'interpénétrer pour pouvoir déployer leur pleine efficacité. Mais, actuellement, les piliers sont loin d'être aussi solides les uns que les autres et le résultat ne peut être que bancal, à tous points de vue. La Confédération doit faire son possible pour rééquilibrer la situation, en collaboration avec les cantons et les autres acteurs concernés.

Une solution véritable passe par une approche interdisciplinaire large, avec un pilotage fort. Et ce pilotage ne doit pas concerner uniquement l'administration fédérale, mais l'ensemble de la Confédération, des cantons et des communes, ainsi que les associations et les autres acteurs importants de la société civile. Un service de coordination ferait également office d'interlocuteur pour les problèmes de politique de la jeunesse; il pourrait par exemple définir une échelle unique de protection en fonction de l'âge pour les nouveaux médias ou d'autres mesures dans ce domaine, comme le PDC l'a récemment proposé.

Bien entendu, il doit être doté des ressources nécessaires pour assumer cette tâche.

La loi-cadre ouvre la voie

Avec la révision totale de la loi sur l'encouragement des activités de jeunesse, le Conseil fédéral fait un pas important et nécessaire. Le domaine extrascolaire, dicit le rapport, a énormément changé ces dernières années. Les associations de jeunesse, visées par la loi, touchent de moins en moins de jeunes, car beaucoup ne sont

plus actifs dans des associations organisées; c'est le cas notamment de ceux issus de la migration. Le développement de cette loi prend ainsi d'autant plus d'importance sur le plan de la politique migratoire. Cela signifie aussi que les réserves émises au nom du fédéralisme contre une plus grande emprise de la Confédération doivent être relativisées. Comme je l'ai déjà dit, la politique de l'enfance et surtout celle de la jeunesse ne connaissent plus de frontières cantonales. L'orientation prise par le Conseil fédéral est donc tout à fait bienvenue.

Il reste que la loi sur les activités de jeunesse ne recouvre qu'une partie de la politique de la jeunesse, puisqu'elle ne vise ni la protection ni l'intégration. Il faut pourtant que les dispositions relatives à la protection soient harmonisées et valables pour toute la Suisse. La création d'une norme contre le hooliganisme en est un exemple parlant: là aussi, la Confédération a dû ouvrir la voie; maintenant, les cantons lui emboîtent le pas.

Il est inadmissible que les enfants et les jeunes bénéficient d'une protection différente suivant le canton où ils vivent. Le rapport relève sur ce point des lacunes majeures. Outre un service de coordination, une base légale est donc nécessaire pour permettre à la Confédération d'intervenir dans les trois champs d'action, encouragement, protection et intégration. Une loi-cadre rendrait cohérente cette politique des trois piliers; elle constituerait la base nécessaire pour combler les lacunes existantes entre les lois particulières et pour définir la collaboration entre Confédération, cantons et organisations partenaires.

Pour cela, il ne faut pas rogner sur les compétences cantonales, mais faire participer les cantons; il en va de même pour les autres partenaires comme les organisations de jeunesse, les associations sportives, les organisations de parents et les associations d'étrangers.

L'article constitutionnel est la condition

Etonnamment, en dépit de son jugement négatif sur la situation actuelle, le Conseil fédéral ne juge pas nécessaire d'élaborer une loi-cadre. Il se justifie notamment en disant que la Constitution ne lui confère pas la compétence nécessaire pour intervenir dans ce domaine au niveau législatif. C'est exact, mais la solution ne peut pas être de ne rien faire; la conclusion logique serait plutôt qu'il faut créer cette compétence.

L'art. 67 de la Constitution fédérale donne à la Confédération la possibilité d'intervenir seulement dans l'encouragement des enfants et des jeunes, et seulement en complément des mesures cantonales. Dans ce domaine, le Conseil fédéral veut aller plus loin avec la révision totale de la loi sur les activités de jeunesse, sans pour

autant changer la base constitutionnelle. Mais il manque une compétence analogue pour la protection et l'intégration. L'idée de tâche transversale tourne ainsi à la farce.

La commission compétente du Conseil national a déjà relevé ce manque et approuvé mon initiative parlementaire visant à élargir la compétence de la Confédération à la protection, ce qui montre que cette demande bénéficie d'un large soutien.

Il s'agit d'obliger la Confédération et les cantons à agir de concert, comme c'est le cas dans le domaine de la sécurité notamment. La Confédération doit pouvoir donner des impulsions, indiquer et quasiment « imposer » les domaines nécessitant des interventions, harmoniser les mesures et proposer son soutien. Il s'agit également de combler les lacunes législatives dans l'ensemble du pays, de rendre l'action étatique uniforme et cohérente par-delà les frontières cantonales, de fixer des normes minimales et de coordonner les actions. Une obligation inscrite dans la Constitution aiderait à exercer la pression nécessaire et permettrait aussi, en fin de compte, d'utiliser plus efficacement les fonds existants.

Un signal pour la jeunesse

Un article constitutionnel – que le peuple devrait encore approuver – aurait en outre un effet signal important, comparable à un acte de foi de la société envers sa jeunesse. Il constituerait aussi un appel à l'encouragement de la solidarité intergénérationnelle, particulièrement importante dans notre société vieillissante.

Conclusion

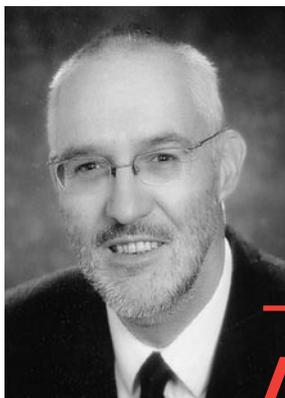
Ce qui paraît juste pour la systématisation de la politique de la jeunesse – la subdivision en encouragement, protection et intégration – doit être abordé dans un cadre général si l'on veut une politique cohérente et efficace. Pour que la politique de l'enfance et de la jeunesse devienne véritablement une tâche transversale, il faut que les mesures, comme les bases légales, s'inscrivent dans une stratégie d'ensemble. L'encouragement, la protection et l'intégration constituent les trois piliers d'une seule et même politique, l'essentiel étant de les mettre au diapason. Vu l'importance de la politique de l'enfance et de la jeunesse pour notre pays, la création d'un service de coordination se justifie pleinement. De même, pour pouvoir agir, il faut une loi-cadre donnant une base légale aux trois champs d'action. Et pour que la Confédération en soit chargée, il est impératif de lui reconnaître cette compétence dans la Constitution fédérale.

Viola Amherd, avocate et notaire, lic. iur., conseillère nationale PDC Valais, présidente de la Ville de Brigue.
Mél : viola.amherd@brig-glis.ch

Statistique de l'AI 2008: moins de dépenses au titre des rentes

A la suite de la suppression des rentes complémentaires en cours pour les conjoints (5^e révision de l'AI), les dépenses au titre des rentes complémentaires ont, en janvier 2008, été inférieures de 31 millions de francs par rapport à l'année précédente. Celles au titre des rentes principales ont, elles, diminué de trois millions de francs. Cet allègement n'est cependant qu'une goutte d'eau dans la mer face au déficit de 1600 millions de francs enregistré en 2007. En juin 2008, la dette cumulée de l'AI dépassait les 12 milliards de francs; ses intérêts ont coûté 37 millions de francs pour ce seul mois. C'est dire que les économies réalisées du côté des rentes ne suffisent même pas à les payer. Un financement supplémentaire de l'assurance tel que le Parlement l'a décidé s'impose donc en toute urgence.

assurance et 22000 sorties. Les sorties se répartissent comme suit: 15000 rentiers AI (69%) sont passés à l'AVS, 4000 (19%) sont décédés et 2500 environ (12%) ont repris une activité lucrative. Il est certain que, pour des raisons démographiques, le nombre des sorties, et surtout des passages à l'AVS, continuera de croître à l'avenir. Sous l'angle géographique, cette dynamique se reflète aussi par une diminution (par rapport à l'année précédente) du nombre de rentiers résidant à l'étranger, effet cependant compensé par les flux migratoires: à fin 2007, 1300 rentiers AI avaient transféré leur domicile de Suisse à l'étranger.



Markus Buri
Office fédéral des assurances sociales

Rentes

Bénéficiaires et total des rentes par genre de rente

En janvier 2008, 402000 personnes percevaient une rente de l'AI, dont 294000 rentes principales (pour la personne invalide) et 108 rentes complémentaires (pour les enfants des personnes invalides), pour un total de 459 millions de francs. C'est le nombre de rentes complémentaires qui a le plus diminué (-41%) par rapport à l'année précédente, sous

l'effet de la 5^e révision de l'AI entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2008, dans le cadre de laquelle les rentes complémentaires versées jusque-là aux conjoints ont été supprimées (-31 millions). Un léger recul a aussi été enregistré pour tous les autres genres de rente, tant en ce qui concerne les coûts que le nombre de bénéficiaires.

Dynamique des rentes AI

De janvier 2007 à janvier 2008, on dénombre 21000 entrées dans l'as-

La statistique de l'AI est établie sur la base des données fournies par les registres que tient la Centrale de compensation (CdC) à Genève. La CdC recueille toutes les données communiquées par voie électronique par les caisses de compensation de l'AVS et par les offices AI, les traite et les met à la disposition de la statistique.

La Statistique de l'AI 2008 est disponible gratuitement, au format pdf, sur le site www.ai.bsv.admin.ch. La partie Tableaux détaillés peut également être consultée, au format Excel, sur le même site, qui est géré et mis à jour par l'Office fédéral de la statistique. On peut y consulter aussi, à l'adresse www.av.s.bsv.admin.ch, la statistique 2008 de l'AVS et, à l'adresse www.pc.bsv.admin.ch, celle des prestations complémentaires.

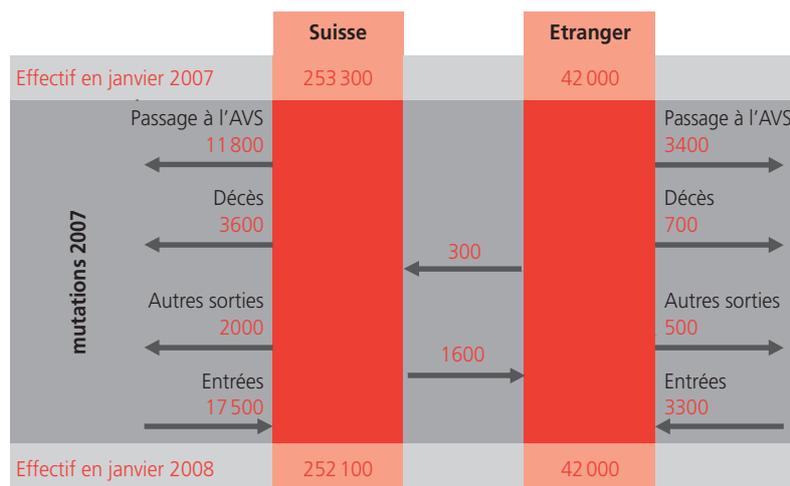
Rentes de l'AI par genre de rente, par nombre de bénéficiaires et coûts

T1

Genre de rente	Nombre d'allocataires en janvier			Total des rentes en janvier, en milliers de fr.		
	2007	2008	Variation en pour-cent	2007	2008	Variation en pour-cent
Rente d'invalidité, hommes	166 345	165 435	-0,5 %	232 598	229 893	-1,2 %
Rente d'invalidité, femmes	128 933	128 645	-0,2 %	173 205	172 620	-0,3 %
Total des rentes d'invalidité	295 278	294 080	-0,4 %	405 803	402 513	-0,8 %
Rente compl. pour épouses	56 717	-	-	24 591	-	-
Rente compl. pour époux	16 821	-	-	6 129	-	-
Rente pour enfant (père)	68 922	67 536	-2,0 %	36 010	35 688	-0,9 %
Rente pour enfant (mère)	41 391	40 755	-1,5 %	20 467	20 417	-0,2 %
Total des rentes compl.	183 851	108 291	-41,1 %	87 197	56 105	-35,7 %
Total	479 129	402 371	-16,0 %	493 000	458 619	-7,0 %

Dynamique des rentes AI

G1



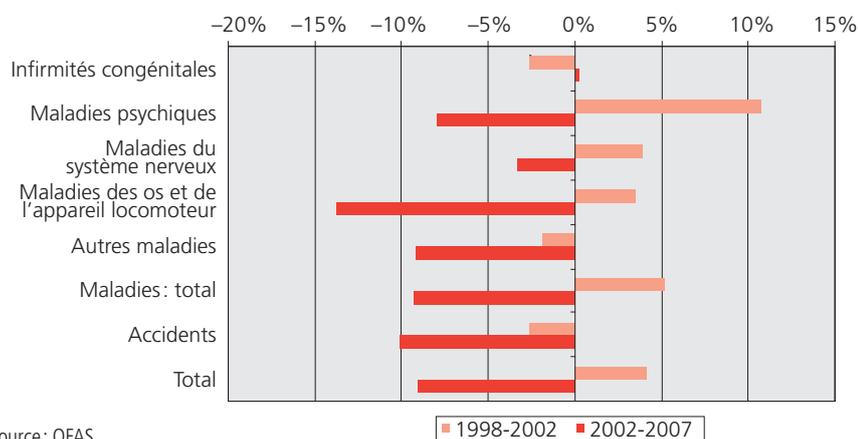
Source: OFAS

Evolution du nombre de nouveaux bénéficiaires de 1998 à 2007 en Suisse

L'analyse des causes d'invalidité montre que la période d'augmentation du nombre de nouvelles rentes (1998-2002) a été marquée surtout par la progression des maladies psychiques, qui ont augmenté d'environ 10% en moyenne par année. Si 31% des nouvelles rentes étaient accordées pour cette raison en 1998, cette proportion est passée à 41% en 2002. La progression a été nettement plus faible dans le domaine des accidents, et même négative pour les infirmités congénitales. A deux exceptions près – infirmités congénitales et maladies du système nerveux –, la baisse annuelle moyenne enregistrée de 2002 à 2007 a été massive pour tous les groupes d'infirmités (plus de 5% par an).

Nouvelles rentes AI par cause d'invalidité, bénéficiaires 1998-2007

G2



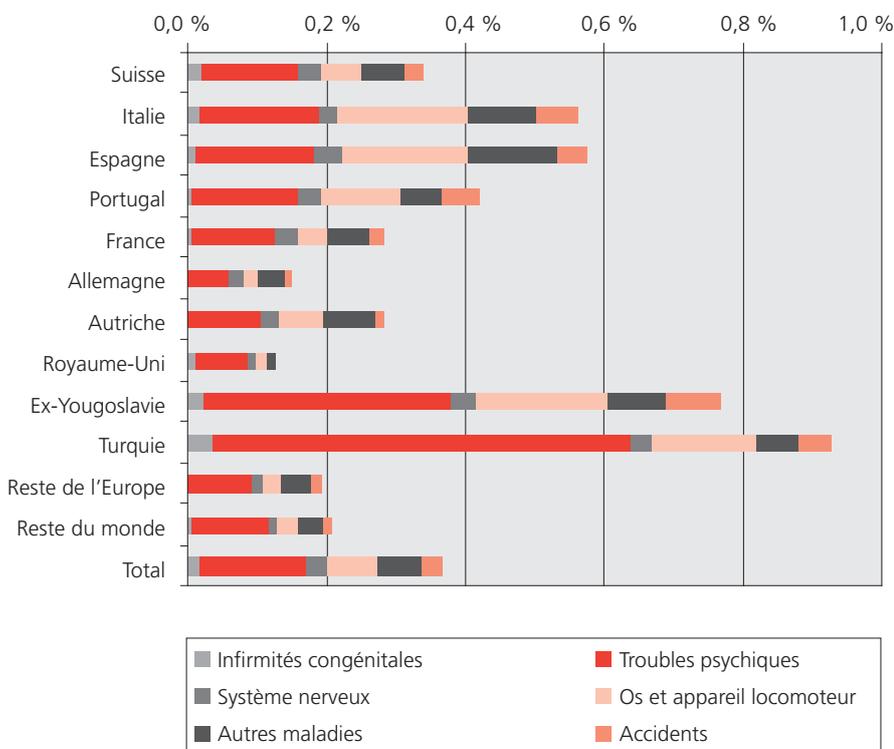
Source: OFAS

Nouveaux bénéficiaires en Suisse en 2007, selon la nationalité et la cause d'invalidité

Le taux de nouvelles rentes est de 0,34% pour les Suisses. Parmi les étrangers, ceux qui présentent le taux le plus élevé (0,93%) sont les Turcs, suivis par les migrants issus de l'ex-Yougoslavie avec 0,77%. Pour les travailleurs étrangers «classiques» – Italiens, Espagnols et Portugais – le taux se situe entre 0,42 et 0,57%. Les autres nationalités se si-

Distribution des nouveaux bénéficiaires de rente AI par nationalité et par cause d'invalidité, 2007

G3



Source: OFAS

tuent au-dessous du chiffre valable pour la population suisse. Les Allemands (0,15%) et les Britanniques (0,13%) ont des taux très bas, ce qui peut s'expliquer par le fait qu'ils occupent en Suisse des emplois à qualification plutôt élevée, tandis que les migrants provenant des pays d'émigration classiques sont généralement moins qualifiés et que ceux venant de l'ex-Yougoslavie et de Turquie occupent des emplois à qualification très basse, ce qui influe considérablement sur le risque d'invalidité. Les taux très bas du «reste de l'Europe» et du «reste du monde» s'expliquent notamment par le fait que les conditions de droit sont plus difficilement remplies pour ces nationalités et que les rentes AI acquises en Suisse ne peuvent souvent pas être exportées dans le pays d'origine.

La distribution des nouveaux allocataires par nationalité et par cause d'invalidité montre que les chiffres

très élevés des migrants venant de Turquie ou de l'ex-Yougoslavie reposent souvent sur une très forte incidence des troubles psychiques. La probabilité pour qu'une personne venant de ces pays obtienne une rente pour raisons psychiques est égale – voire supérieure – au taux de nouvelles rentes pour l'ensemble de la population.

Mesures de réadaptation

Les mesures de réadaptation constituent une part importante de l'AI. En 2007, 240 000 personnes en ont bénéficié. Les mesures médicales (110 000 enfants) servent surtout à soigner les enfants atteints d'infirmités congénitales. Les mesures de formation scolaire spéciale (44 000 enfants) permettent aux enfants handicapés de suivre une formation scolaire appropriée. Les mesures d'ordre professionnel (16 000 personnes) favorisent l'intégration des personnes avec un handicap dans le monde du travail. Enfin, 70 000 personnes ont obtenu des prestations pour des moyens auxiliaires, dont le type le plus fréquent est l'appareil auditif.

Allocations pour impotent

En janvier 2008, plus de 30 000 adultes percevaient une allocation pour impotent (API), pour un total de plus de 22 millions de francs. Parmi ces 30 000 personnes, près de 44% avaient droit à une allocation pour une impotence faible, 34% pour une impotence moyenne et 24% pour une impotence grave. Etant donné que le montant de la prestation est échelonné, près de la moitié des dépenses était affectée aux allocations pour une impotence grave. Le secteur des API a été fortement réorganisé lors de la 4^e révision de l'AI (entrée en vigueur le 1^{er} jan-

Mesures de réadaptation de l'AI, bénéficiaires et coûts, 2007

T2

Bénéficiaires de:	Nombre de mesures	Coûts (en millions de fr.)	Coût moyen de la mesure
			(en fr.)
Mesures médicales	110 000	654,6	5 951
Mesures de formation scolaire spéciale	44 000	382,3	8 689
Mesures d'ordre professionnel	16 000	381,4	23 838
Remise de moyens auxiliaires	70 000	216,5	3 093
Mesures de réadaptation, au total	240 000	1 634,8	6 812

Allocation pour impotent de l'AI, bénéficiaires adultes et coûts, janvier 2008 **T3**

Impotence	Bénéficiaires	Montant total (en millions de fr.)
Faible	13 000	5,0
Moyenne	10 000	8,4
Grave	7 000	8,3
Situation d'habitation		
A la maison, sans accompagnement	15 200	13,0
A la maison, avec accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie	1 800	1,1
En home	13 000	7,5
Total	30 000	21,6

Allocation pour impotent de l'AI, bénéficiaires mineurs et coûts, janvier 2007 **T4**

Impotence	Bénéficiaires	Montant total (en millions de fr.)
Faible	2 700	1,4
Moyenne	4 100	4,7
Grave	1 800	3,4
Situation d'habitation		
A la maison	8 300	4,6
En home	200	0,2
Total	8 500	9,5

vier 2004). Des nouveautés ont été introduites: l'API pour personne vivant chez elle (montant doublé par rapport à celui de l'API d'une personne vivant en home) et «l'accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie». 57% des bénéficiaires d'une API vivent chez eux et 43% dans un home. Les coûts sont répartis à raison de 65% pour les bénéficiaires vivant chez eux et de 35% pour ceux vivant en home.

La 4^e révision de l'AI a supprimé les «contributions aux soins spéciaux en faveur des mineurs impotents» et les a remplacées par des API pour mineurs. Avec le nouveau système d'attribution des prestations, celles octroyées aux enfants diffèrent de celles octroyées aux adultes. Comme le montre le tableau **T4**, presque tous les enfants bénéficiant d'une API vivent à la maison.

Markus Buri, lic. ès lettres, collaborateur scientifique, secteur Statistique, division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.

Mél: markus.buri@bsv.admin.ch

Remboursement des frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance par les prestations complémentaires

Avec l'entrée en vigueur de la 4^e révision de l'AI, le 1^{er} janvier 2004, la limite supérieure de remboursement des frais de maladie par les prestations complémentaires a été considérablement relevée. Grâce à cette mesure, même les personnes ayant besoin de soins importants devaient pouvoir profiter d'une alternative à la vie en institution. Le nombre de bénéficiaires de ces prestations est néanmoins resté en deçà des attentes. La présente évaluation livre un aperçu quantitatif de la situation et explique la réticence des personnes concernées à profiter de cette possibilité.



Günther Latzel
BRAINS



Christoph Andermatt
BRAINS

Historique, objectif des prestations et bases légales

Accroître l'autonomie des personnes handicapées était l'un des quatre objectifs évoqués dans le message du 21 février 2001 concernant la 4^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI).¹ Alors que le Conseil fédéral avait proposé de multiplier par deux les montants destinés aux personnes handicapées vivant à domicile, le Parlement est allé encore plus loin: afin d'offrir une alternative à la vie en institution aux personnes ayant besoin de soins importants, il a fait passer la limite supérieure de rem-

bursement des frais de maladie par les prestations complémentaires (PC) de 25 000 francs par an à 60 000 francs (impotence moyenne) ou 90 000 francs (impotence grave) pour les personnes seules, et à 180 000 francs pour les couples.

Cette règle est entrée en vigueur avec la 4^e révision de l'AI le 1^{er} janvier 2004. Outre les montants maximaux évoqués, la nouveauté résidait dans l'article 13a de l'ordonnance relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires (OMPC), selon lequel les frais pour le personnel soignant engagé directement pouvaient

L'analyse dont il est question ici porte sur l'ordonnance du 29 décembre 1997 relative au remboursement des frais de maladie et des frais résultant de l'invalidité en matière de prestations complémentaires (OMPC), et principalement sur les articles suivants:

- L'art. 13 règle, aux al. 1 à 4, le remboursement des frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance dispensés par une organisation d'aide et de soins à domicile (Spitex) reconnue.
- L'art. 13 précise, aux al. 6 et 7, ce qui est remboursé dans les frais inhérents à l'aide nécessaire ainsi qu'aux tâches d'assistance dans la tenue du ménage qui ne sont pas le fait d'une organisation Spitex reconnue, mais d'une personne ne vivant pas dans le ménage concerné. Ces prestations sont prises en charge jusqu'à concurrence de 4800 francs par année civile.
- L'art. 13a règle le remboursement des frais pour le personnel soignant engagé directement par la personne assurée.
- L'art. 13b règle le remboursement des soins prodigués par des membres de la famille, notamment en relation avec une perte de gain.
- L'art. 14 règle le remboursement des frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance dans le cadre de structures de jour.

être remboursés. A l'été 2005, tous les cantons avaient désigné un organe compétent, ce qui signifie qu'à partir de ce moment-là, l'art. 13a OMPC était applicable dans toute la Suisse.

¹ FF 2001 p. 3087: 01.015 Message concernant la 4^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, chapitre 1.1.2 – Adaptation ciblée des prestations

Objectif et méthode de l'évaluation

L'évaluation avait pour but de réunir des indications aussi bien quantitatives que qualitatives sur l'application et les effets des mesures décidées par le Parlement, pour répondre à deux questions :

- Combien de personnes ont bénéficié de prestations relatives aux frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance en vertu des art. 13, 13a, 13b et 14 OMPC ?
- Pourquoi ces prestations n'ont-elles pas été plus souvent sollicitées ?

Durant le deuxième trimestre 2007, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a soumis un questionnaire aux organes cantonaux chargés de l'application des PC. Dans l'ensemble, il a obtenu un bon taux de réponse. Au cours de l'été et de l'automne 2007, les résultats de cette enquête ont été affinés au moyen d'analyses documentaires et d'entretiens menés auprès de cinq cantons choisis à cet effet.

Effets quantitatifs

Toute nouvelle mesure ou prestation connaît un temps de latence avant que son application n'intervienne sur une large base et qu'elle ne déploie tous ses effets. L'intervalle entre l'entrée en vigueur des art. 13ss OMPC, en 2004, et l'année où les données ont été collectées pour l'évaluation, 2006, est donc assez court. Le fait que les données cantonales reposent parfois sur des estimations appelle également une certaine prudence dans l'interprétation. Dans certains cas, les documents fournis manquaient de précision et les bases de données diversement constituées ne pouvaient être utilisées pour l'évaluation qu'à certaines conditions. Il a donc fallu renoncer à présenter les données par les cantons.

Vue d'ensemble des prestations et de leurs bénéficiaires (2006)

T1

Soins et tâches d'assist. dispensés par :	Prestations versées			Prestations aux bénéficiaires AI		
	Total des bénéficiaires AVS et AI	aux bénéficiaires AVS et AI en francs	Taux de bénéficiaires AI (estimation)	Bénéficiaires en âge AI (estimation)	Taux de bénéficiaires PC-AI vivant à domicile	aux bénéficiaires AI (estimation) en francs
Org. (Spitex) reconnues	13 100	20 150 000	25 %	3 271	4,3 %	5 035 000
Personnes ext. au ménage	6 592	11 675 000	50 %	3 296	4,3 %	5 790 000
Personnel soignant engagé directement	149	3 300 000	70 %	104	0,1 %	2 310 000
Membres de la famille	109	2 215 000	40 %	44	0,1 %	885 000
Structures de jour	1 808	3 750 000	80 %	1 446	1,9 %	2 995 000
Total	21 742*	41 090 000	42 %	8 161*	10,7 %	17 015 000

* y c. les bénéficiaires de plusieurs prestations

Le tableau ci-dessus est fondé sur les résultats de l'enquête menée par l'OFAS, qui ont ensuite été vérifiés et parfois corrigés à la suite des entretiens avec les organes PC et grâce à leurs données, ainsi que sur la base d'hypothèses émises par ces organes en fonction de leur expérience.

Récapitulation

- En 2006, quelque 20 000 personnes (compte tenu des bénéficiaires de plusieurs prestations) ont touché plus de 41 millions de francs dans le cadre du remboursement des frais d'aide, de soins et de tâches d'assistance par les PC, en vertu des art. 13ss OMPC.
- En moyenne, chaque bénéficiaire a reçu environ 2000 francs. Dans certains cas, le remboursement des frais d'engagement de personnel (art. 13a OMPC) a toutefois atteint 100 000 francs.
- Près de la moitié des dépenses concernaient des organisations Spitex reconnues, un bon quart étaient imputables aux soins et

aux tâches d'assistance dans la tenue du ménage par des personnes non reconnues et ne vivant pas dans le même ménage, et le dernier quart se rapportait à du personnel soignant engagé directement, à des membres de la famille et à des institutions dotées de structures de jour.

Le recours aux mesures par des bénéficiaires en âge AI

Alors que les totaux concernant les bénéficiaires AVS et AI et les prestations versées à ces derniers figurant dans le tableau T1 s'appuient sur les indications des organes PC, les chiffres des bénéficiaires en âge AI et des prestations versées à ces derniers reposent sur des estimations réalisées à partir des données et hypothèses des cinq cantons étudiés.

- Plus de 8000 personnes en âge AI ont touché quelque 17 millions de francs en vertu des art. 13ss OMPC.

- Cela correspond à peu près à 10% des bénéficiaires d'une PC à l'AI vivant à domicile.

Différents fournisseurs de prestations

Organisations (Spitex) reconnues et personnes ne vivant pas dans le même ménage (art. 13 OMPC)

- Parmi les bénéficiaires de prestations dispensées par des services d'aide à domicile reconnus, seule une personne sur quatre était en âge AI. La proportion de bénéficiaires AI parmi les personnes recourant aux services de prestataires non reconnus est nettement plus élevée, entre 40 et 60%.
- La dépense relative à ces services est estimée au total à quelque 11 millions de francs.
- Ces dernières années, le nombre de bénéficiaires et les montants remboursés ont progressé lentement, mais de manière linéaire. Il n'a en revanche pas été possible d'établir un lien avec la 4^e révision de l'AI (dès 2004).

Personnel soignant engagé directement et membres de la famille (art. 13a et 13b OMPC)

- Un nombre infime d'assurés a engagé directement du personnel soignant, à savoir moins de 1% des bénéficiaires de PC à l'AI vivant à domicile.
- En 2006, quelque 2,3 millions de francs ont été versés au total dans les cantons étudiés pour l'engagement direct de personnel (une bonne centaine d'assurés en âge AI dans toute la Suisse).
- Par ailleurs, 50 assurés ont touché 0,9 million de francs pour compenser la perte de gain enregistrée par des membres de leur famille (art. 13b OMPC).
- La fourchette des montants remboursés en moyenne était très large. Elle reflète la variabilité des besoins, dont l'éventail va en effet de services simples à caractère unique rendus pour pallier une défaillance de l'aide régulière jusqu'à

un encadrement quotidien important sur une longue période.

- Ces prestations ont été sollicitées par des Suissesses et des Suisses dans plus des trois quarts des cas.
- Les femmes ont été plus nombreuses à engager du personnel soignant, tandis que les hommes ont davantage recouru à l'aide de proches.

Structures de jour (art. 14 de l'OMPC)

- Près de 80% de ces prestations ont concerné des personnes en âge AI, ce qui signifie qu'avec une dépense estimée à quelque 3 millions de francs, à peine moins de 1500 personnes handicapées en âge AI ont passé une partie de leur temps dans des structures de jour.

L'application dans les cantons

Les organes PC interrogés ont exploré l'absence d'un cadre clair et de prescriptions suffisantes de la part de l'OFAS, ce qui les a obligés à mettre au point leur propre pratique en matière de remboursement. De leur point de vue, cela explique les différences intercantionales considérables tant au niveau de la qualité que de l'application, différences dépendant également de l'environnement politique et administratif des cantons. Le remboursement des frais pour le personnel soignant engagé directement pose en particulier problème dans la mesure où, selon les organes PC, la loi et l'ordonnance ne règlent pas cette mesure de manière satisfaisante, valeurs indicatives, plafonds et fourchettes faisant défaut.

Les différences dans les pratiques cantonales en matière de remboursement ont donc été quantifiées sur la base des coûts moyens par habitant et par canton.

Les données collectées pour l'année 2006 grâce au questionnaire adressé aux organes PC livrent ainsi des résultats très hétérogènes: dans dix cantons, moins de 10 centimes par habitant ont été versés pour

des prestations relevant des art. 13 ss OMPC; dans huit autres cantons, ces prestations ont totalisé moins de 10 francs; un troisième groupe a enregistré des dépenses entre 10 et 50 francs; et trois cantons seulement étaient au-delà, la fourchette des montants remboursés allant jusqu'à 400 francs par habitant.

Dans un second temps, ce résultat a été comparé avec la distribution de PC périodiques, où les prestations peuvent varier du simple au double. Par comparaison, les pratiques cantonales relatives à l'application des art. 13 ss OMPC, et en particulier de l'art. 13a, sont extrêmement hétérogènes.

Bien que les nouvelles mesures sont entrées en vigueur depuis peu, les organes PC interrogés estiment qu'il ne faut pas s'attendre à ce que la situation change beaucoup ces prochaines années.

Remarques sur le système et son application

L'objectif principal du volet qualitatif de l'évaluation était de répondre à des questions portant sur le système et son application. Cette partie de l'évaluation se fonde sur une analyse documentaire et des entretiens approfondis avec les responsables de l'application de l'OMPC dans les cinq cantons étudiés. La perspective des usagers a également été prise en compte: des personnes directement concernées ainsi que des représentants de treize organisations d'entraide et d'aide spécialisée – qui conseillent ou accompagnent des bénéficiaires (potentiels) de prestations – ont été consultés dans le cadre d'un groupe focal ou d'entretiens individuels, parfois effectués par téléphone.

Principe de base

Tout le monde s'accorde à dire que bâtir le système sur le principe des prestations liées aux besoins constitue un problème majeur. Dès

qu'il est transféré dans le domaine des PC, le remboursement (d'une partie) des soins et de l'assistance à domicile dépend des conditions économiques de la personne concernée; c'est en soi contestable, car une personne lourdement handicapée au bénéfice d'un revenu doit dès lors financer elle-même les soins et l'aide qu'elle reçoit aussi longtemps que son revenu dépasse le minimum donnant droit aux PC. Ce principe constitue par ailleurs un obstacle, en particulier pour ceux et celles qui ne touchent pas (encore) de PC, par exemple parce que leur fortune est trop importante.

Les personnes interrogées invoquent également un autre argument relevant de la politique des assurances et du fédéralisme: malgré la forte pression politique, elles jugent problématique l'idée de soulager les assurances sociales en grevant d'autres systèmes tels que les PC, qui ne sont pas (encore) dans la ligne de mire du débat politique, ou l'aide sociale.

Une autre difficulté, mentionnée principalement par des représentants des personnes concernées, réside dans l'incertitude relative aux nouvelles mesures et à leurs effets, qui n'offriraient pas aux bénéficiaires potentiels une garantie durable en termes de prestations et ne les encouragerait donc guère à abandonner la sécurité d'une prise en charge dans le cadre d'une institution.

Limitations apportées par l'ordonnance et notion d'impotence

Aux yeux des personnes concernées, l'ordonnance d'application va, dans certaines de ses dispositions, à l'encontre de l'idée première du législateur. Elle limite par exemple la liberté du bénéficiaire d'engager directement du personnel lorsqu'elle précise que l'organe désigné par le canton ne se borne pas à déterminer les besoins et leur importance, mais également les qualifications de la personne à engager (art. 13a, al. 2, OMPC).

S'agissant de la notion d'impotence, certains intervenants ont signalé qu'en raison de l'orientation unilatérale des critères d'impotence sur le handicap physique et les soins, les obstacles entravant l'accès à ces prestations sont pratiquement insurmontables pour les personnes souffrant d'un handicap sensoriel, psychique ou mental, ou d'une lésion cérébrale.

Difficultés d'application

Dans l'ensemble, les organes PC comme les personnes concernées et leurs représentants estiment que la procédure est parfois très laborieuse. C'est en particulier le cas lorsque la situation des personnes handicapées évolue. En général, elles ont immédiatement besoin d'un nouveau type d'aide, alors que le délai d'autorisation peut être de plusieurs mois. De plus, tant les bénéficiaires potentiels que les autorités locales sont peu et mal informés. Il est donc difficile pour les organismes concernés de fournir des renseignements adéquats, d'autant que les pratiques varient d'un canton à l'autre.

Jusqu'ici, les oppositions sont plutôt rares et ont pu être réglées de manière interne; dans trois cas connus, les décisions d'un organe PC ont été attaquées et les dossiers ont été transmis à une autre autorité.

Résumé

En relevant la limite supérieure de remboursement des frais de maladie par les PC, l'objectif était d'offrir une alternative à la vie en institution aux personnes nécessitant des soins importants. Cette démarche visait principalement tous les bénéficiaires de PC atteints dans leur santé et vivant à domicile, ainsi que, s'agissant de l'art. 13a OMPC, les bénéficiaires de prestations AVS/AI auxquels est reconnue une impotence moyenne ou grave. Pourtant, ces groupes cibles n'ont que peu tiré parti des nou-

velles possibilités qui s'ouvraient à eux.

Différentes raisons peuvent expliquer que la demande soit restée inférieure aux attentes. La genèse de ces mesures en est une, puisqu'elle a eu des conséquences à tous les niveaux: premièrement, les organes PC chargés de l'application ont estimé que le remboursement des frais d'aide, de soins et d'assistance à domicile relevait davantage de l'AI que des PC, puisqu'il ne s'agit pas vraiment de mesures liées aux besoins, mais de prestations nécessaires indépendamment de la situation économique des personnes concernées. Deuxièmement, les organes PC, ne pouvant pas simplement s'appuyer sur l'ordonnance et sur les directives de l'OFAS, ont dû commencer par développer eux-mêmes une pratique en la matière. Surchargés en raison de l'augmentation du nombre de dossiers PC, il est dans une certaine mesure compréhensible qu'ils n'aient pas montré d'empressement à appliquer et à faire connaître les possibilités découlant de l'art. 13a OMPC. L'édification parfois hésitante d'organes cantonaux compétents et une attitude plutôt passive en matière d'information en témoignent. Plus important encore du point de vue du contenu, l'enquête menée auprès de cinq cantons semble par ailleurs indiquer que la nouvelle réglementation a été interprétée de manière plutôt restrictive par les organes PC.

Autre raison pouvant expliquer la situation, les organisations d'aide aux personnes handicapées ont montré quelque hésitation à mettre en œuvre la décision du Parlement. La réglementation que celui-ci a imposée devait notamment permettre aux personnes handicapées d'engager elles-mêmes le personnel dont elles avaient besoin; mais le tarif fixé, de 25 francs de l'heure, indique, qu'il pensait plutôt à du personnel non spécialisé. Les organisations, qui s'étaient longtemps battues pour la professionnalisation des services d'aide, de soins et d'assistance en

faveur des personnes handicapées, n'ont donc guère été incitées, tant en raison de leur vision des choses que pour des motifs économiques, à tout mettre en œuvre pour accélérer l'application de la nouvelle réglementation.

Le fait que les personnes handicapées et les organisations d'entraide n'aient pas accueilli la proposition du Parlement avec enthousiasme – alors qu'il s'agissait en fin de compte de relever sensiblement les moyens mis à leur disposition – tient certainement à un manque d'information. Cependant, si c'était là la seule raison, on pourrait tabler sur une progression croissante de la demande relative à ces nouvelles prestations après une phase d'introduction. Or on peut en douter, car de nombreux obstacles posent problème à différents niveaux: le principe consistant à transférer les nouvelles mesures dans les PC; la formulation de l'ordonnance, tantôt vague, tantôt limitative, allant par endroit à l'encontre de l'objectif initial, et suivie d'une application ici et là encore plus restrictive de la part des organes d'exécution; l'exclusion de fait des personnes souffrant d'un handicap sensoriel, psychique ou mental, en rai-

son du «peu» de gravité de leur impotence. Ces difficultés, pour ne mentionner qu'elles, risquent donc bien de faire obstacle à une forte progression de la demande.

A cela s'ajoute l'insécurité perçue par les personnes concernées au sujet du règlement: restera-t-il tel quel ou sera-t-il modifié? Pour abandonner une place «sûre» en institution afin de vivre de manière autonome, il est indispensable de pouvoir compter sur certaines garanties à long terme. Au moment de l'évaluation, c'est-à-dire à l'automne 2007, les personnes interrogées considéraient plutôt la perspective d'un transfert définitif de ces mesures aux cantons avec l'introduction de la RPT au 1^{er} janvier 2008 comme une prolongation de cette incertitude.

A l'exemple des cantons enregistrant une demande légèrement plus élevée, il semble possible que ce pronostic plutôt pessimiste fasse place à un scénario différent, plus optimiste. Les art. 13a et 13b OMPC pourraient en effet recéler un potentiel certes limité, mais néanmoins beaucoup plus vaste, à condition de promouvoir résolument le modèle dit de l'employeur, ainsi que Pro Infirmis et d'autres organismes d'entraide

plus modestes le font déjà dans certains cantons. Les bénéficiaires potentiels y sont aidés, conseillés et accompagnés dans leurs tractations avec les organes PC. De plus, ils peuvent compter sur un solide soutien en ce qui concerne l'application du droit du travail au moment de l'embauche et les questions administratives. Dans les cantons concernés, la demande reste faible, mais elle est très nettement supérieure à la moyenne suisse. Les recommandations émises par les organes PC et les organisations représentant les personnes concernées pour améliorer la situation se révéleront certainement utiles, tant pour ces cantons que pour ceux qui se sont montrés jusqu'ici plutôt réservés.

Günther Latzel, Dr. rer. publ., partenaire de BRAINS, conseiller en affaires sociales, formation et santé.
Courriel: latzel@brains.ch

Christoph Andermatt, lic. phil. I, partenaire de BRAINS, conseiller en affaires sociales, formation et santé.
Courriel: andermatt@brains.ch

Assurance-invalidité: effets de la jurisprudence et de la pratique des tribunaux

Quel rôle jouent le Tribunal fédéral et les tribunaux cantonaux dans l'assurance invalidité? Une étude du Büro Vatter *Politikforschung & -beratung* menée dans le cadre du programme de recherche AI (PR-AI) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) met en évidence l'influence de la jurisprudence et de la pratique judiciaire sur la diminution du nombre de nouvelles rentes AI depuis 2003 et sur l'instruction des demandes dans les offices AI.



Christian Bolliger
Bureau Vatter



Christian Rüefli
Bureau Vatter



Jonas Willisegger
Bureau Vatter

Deux phénomènes distincts constituent le point de départ de cette étude. Le premier est l'évolution des rentes AI depuis les années 1990: le nombre de nouvelles rentes par année, en constante augmentation, a connu un pic en 2002 pour enregistrer ensuite une nette inversion de tendance. Depuis 2003, il diminue d'année en année, ce qu'on explique

en partie par un examen plus strict des demandes de la part des offices AI.

Durant cette même période,¹ les tribunaux cantonaux des assurances et le Tribunal fédéral des assurances sociales (TFA)² ont dû faire face à une augmentation du nombre de recours contre les décisions de rente AI. Cette évolution est à mettre sur le compte d'un nombre de demandes de rente en hausse, d'une part, et, d'autre part, d'un taux plus élevé de refus d'octroyer une rente. Ici aussi, une inversion de tendance se dessine depuis 2002 pour les tribunaux cantonaux et depuis 2003 pour le TFA, en conséquence de l'introduction de

la procédure d'opposition en 2003 (cf. Conseil fédéral 2005). Dans l'ensemble, on constate que les décisions négatives des offices AI sont de mieux en mieux acceptées par les personnes concernées et moins souvent contestées devant un tribunal, alors que le taux de recours contre des jugements de première instance rendus par les tribunaux cantonaux varie sans qu'aucune tendance claire ne se dessine (cf. graphique G1).

Le second phénomène qui soutient cette étude est le traitement toujours plus professionnel des dossiers de la part des offices AI. L'examen des demandes est plus approfondi que dans les années 1990 et fait l'objet d'une division du travail accrue. Pour rendre leurs décisions, les offices AI s'appuient toujours plus sur des services médicaux et juridiques ainsi que sur des expertises externes à l'administration. Il en résulte un surcroît de travail administratif par cas à traiter.

Dans ce contexte, l'influence exercée tant par la jurisprudence que par la pratique judiciaire du TFA et des tribunaux cantonaux éveille un intérêt croissant.

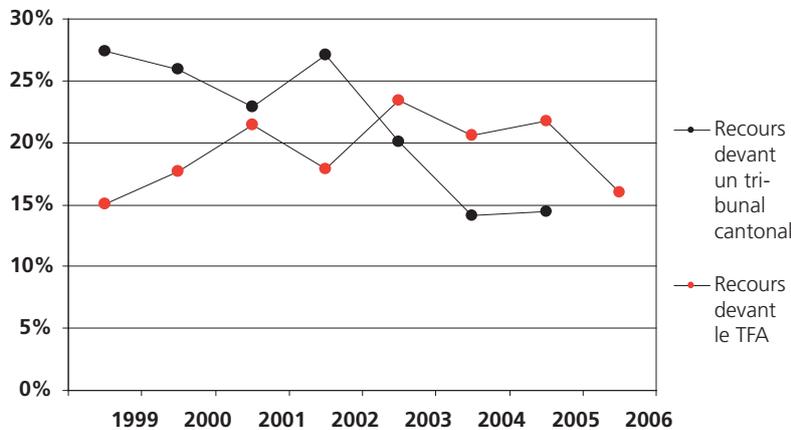
Les tribunaux dans la procédure AI: rôle et effets

Au plan individuel et concret, la fonction des tribunaux consiste à juger de la conformité au droit de décisions contestées – généralement des décisions de rente négatives – prises par les offices AI. Au plan général et abstrait, leur rôle est d'interpréter et de clarifier des questions pour lesquelles la législation laisse une marge d'appréciation aux instances chargées de l'application. En rendant leurs décisions, les tribunaux confèrent une teneur concrète au cadre juridi-

1 Des données systématiques et comparables sur le sujet n'existent que depuis 1999.

2 Le TFA, autrefois instance à part entière, a été intégré en janvier 2007 dans le Tribunal fédéral, dont il constitue les deux cours de droit social. L'étude traitant avant tout les pratiques en vigueur avant 2007, la terminologie se réfère à l'ancienne organisation.

Taux de recours contre les décisions de rente et les jugements des tribunaux cantonaux



Source : OFAS, calculs originaux

que de la procédure AI, c'est-à-dire aux règles du jeu en vigueur pour accéder à une rente AI, et exercent donc une influence sur la latitude d'interprétation et le comportement des acteurs impliqués dans la procédure.

La fonction interprétative des tribunaux implique que les autorités judiciaires disposent elles aussi d'une certaine marge de manœuvre. Cette dernière revêt deux dimensions : d'une part l'interprétation matérielle de la législation réglementant les conditions juridiques du droit à la rente³ et, d'autre part, la concrétisation des règles de procédure définissant les exigences relatives à l'instruction des demandes de rente ou les voies de droit à disposition des parties impliquées.

L'étude présentée ici⁴ a par conséquent étudié de près deux aspects de l'influence exercée par les tribunaux :

- 1. Les effets procéduraux :** quels sont les effets de la jurisprudence et de la pratique des tribunaux sur le fonctionnement des instances chargées d'appliquer l'assurance invalidité (offices AI) ?
- 2. Les effets matériels :** quelle est l'influence de la jurisprudence et de la pratique des tribunaux sur l'évolution des rentes ?

Liens de causalité dans la procédure AI

L'étude se fonde sur un modèle des effets (graphique G2) qui met en relation les différents acteurs impliqués dans la procédure AI (voie de droit incluse) tout en présentant les deux types d'effets étudiés ainsi que divers facteurs contextuels pertinents.⁵ Elle ne se limite donc pas aux instances juridiques et exécutives – tribunaux et offices AI – mais se penche également sur l'activité des avocats dans le domaine de l'AI et sur le rôle joué par l'OFAS dans les procédures judiciaires et dans l'application des principaux arrêts de la Cour fédérale.

L'étude porte sur la période allant des années 1990 à nos jours et s'appuie sur différents éléments empiriques. La littérature juridique, les principaux arrêts du TFA ainsi que des entretiens dirigés menés avec des experts et des professionnels du domaine ont servi à retracer l'évolution de la jurisprudence. La jurisprudence du TFA et des tribunaux cantonaux a été étudiée à l'aide d'une analyse quantitative de 322 arrêts du TFA et des statistiques de l'OFAS. Des entretiens dirigés avec des acteurs de trois cantons, Lucerne, St-Gall et Vaud, ont permis de se

G1

pencher sur les mécanismes et les relations entre les offices AI et les tribunaux cantonaux ainsi que sur l'influence de la pratique du TFA et celle des avocats des assurés.

Les résultats ont été validés par des entretiens avec des experts bénéficiant d'une vision d'ensemble de la question au niveau national.

Evolution et effets de la jurisprudence : procédure

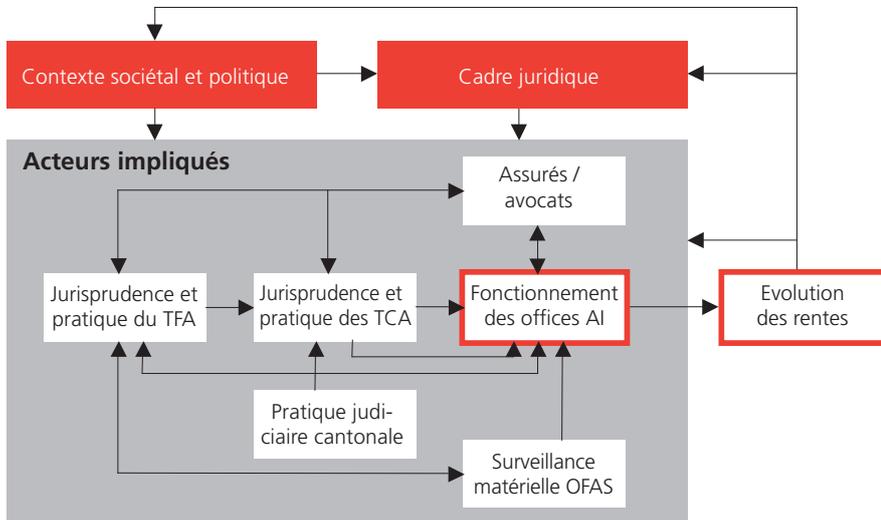
Comme le montre l'étude, le TFA a, dans sa jurisprudence, peu à peu élargi la protection des assurés dans les procédures AI. Avant que les règles de procédure relatives aux assurances sociales aient été rassemblées dans la LPGA, c'est-à-dire avant 2003, le TFA alignait sa jurisprudence relevant de questions de procédure AI sur les principes généraux de la loi fédérale sur la procédure administrative (PA), ce qui, au fil du temps, a renforcé la position des assurés AI. Les recherches menées sur les normes de procédure d'instruction fixées par les tribunaux mettent en outre en évidence le fait que dans les années 1990, le TFA a renforcé les exigences qualitatives auxquelles doivent répondre certaines sources de preuve. Ainsi, les moyens de preuve (expertises par exemple) ont

3 En vertu de la définition de l'invalidité figurant à l'art. 4, al. 1, LAI, on peut distinguer trois dimensions fondamentales : existence d'une atteinte à la santé (dimension médicale), existence d'une incapacité de gain (dimension économique), relation causale entre l'atteinte à la santé et l'incapacité de gain.

4 Bolliger, Christian, Willisegger, Jonas et Rüeßli, Christian (2007). Die Rechtsprechung und Gerichtspraxis in der Invalidenversicherung und ihre Wirkungen. Berne : OFAS.

5 La procédure d'instruction de l'AI a aussi été remaniée à plusieurs reprises suite à des modifications de la législation, en particulier par l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) le 1^{er} janvier 2003 (RO 2002 3371), par la création des services médicaux régionaux (SMR) dans le cadre de la 4^e révision (en vigueur depuis le 1^{er} janvier 2004, RO 2003 3837) ainsi que par les mesures de simplification de la procédure instaurées lors de la 5^e révision (en vigueur depuis le 1^{er} juillet 2006, RO 2006 2003).

Modèle des effets: facteurs et cadre influant sur la pratique des offices AI et sur l'évolution des rentes



TFA = Tribunal fédéral des assurances, TCA = Tribunaux cantonaux des assurances

Source : modèle original

été soumis à des conditions et le poids accordé à certains d'entre eux (déclarations de l'assuré et rapports du médecin de famille) a été relativisé. Des arrêts portant sur l'aspect matériel ont précisé et renforcé les exigences procédurales, particulièrement celles concernant l'examen médical des atteintes à la santé difficilement objectivables.

Les dispositions procédurales protectrices formulées par la jurisprudence du TFA dans les années 1990 ont été codifiées lors des révisions législatives de 2003 (LPGA) et de 2006 (simplification de la procédure dans le cadre de la 5^e révision de l'AI) et développées en faveur des assurés, avec pour conséquence une nouvelle augmentation des exigences procédurales auxquelles doivent répondre les offices AI.

La possibilité de renvoyer des cas pour examen supplémentaire permet au TFA et aux tribunaux cantonaux d'imposer leurs propres normes d'instruction. Comme le montrent les taux élevés de renvoi pratiqués par les tribunaux cantonaux, ces derniers exercent une forte pression sur les offices AI afin qu'ils appliquent les normes procédurales en question. La pratique diffère toutefois d'un canton à l'autre en fonction de la culture décisionnelle, de la charge de travail et des ressources des tribunaux.

Se prévalant du respect des normes procédurales en la matière, les défenseurs des assurés exercent eux aussi une pression sur les offices AI afin que ceux-ci traitent les demandes de leurs clients dans les temps et selon les standards voulus. Leur présence accrue, en particulier lors de procédures judiciaires, est à mettre sur le compte du durcissement de la pratique en matière d'octroi des rentes de la part des offices AI et de procédures toujours plus complexes et formelles.

L'évolution de la jurisprudence concernant la procédure AI – et donc

G2 l'examen des dossiers – a engendré un surcroît de travail pour les offices AI. Des examens médicaux approfondis sont réalisés, ce qui a rendu indispensable l'embauche de personnel médical supplémentaire. De même, on a de plus en plus souvent recours à des experts externes pour établir des rapports. La multiplication des examens doit permettre aux offices AI de prendre leurs décisions sur une meilleure base. Cependant, la complexité croissante des dossiers engendre pour ces offices un surplus de travail d'accompagnement et de coordination. De plus, elle augmente la probabilité de voir apparaître des contradictions dans les dossiers, et donc des points d'attaque potentiels en cas de procédure d'opposition ou de recours devant les tribunaux.

Evolution de la jurisprudence: aspect matériel

Du point de vue matériel, la latitude d'interprétation juridique la plus décisive en ce qui concerne l'évolution des coûts des rentes AI réside probablement dans l'examen du droit à la rente d'assurés souffrant d'atteintes à la santé difficilement objectivables.⁶ Si, dans ces cas, la marge d'interprétation est déjà considérable lorsqu'il s'agit, dans le cadre d'un examen médical, de décider s'il y a atteinte à la santé ou non (cf. Jeger 2006), le pouvoir de décision des tribunaux est ici encore plus étendu que pour les pathologies aisément objectivables au moment d'évaluer les efforts de volonté que l'on peut raisonnablement exiger de la part de la personne assurée pour exercer une activité lucrative. Cette marge d'interprétation concerne de nombreux assurés qui, de surcroît, déposent leur demande de rente à un âge relativement jeune et toucheront donc une rente AI durant de nombreuses années s'ils restent invalides jusqu'à l'âge AVS. Dans ce domaine précis, la pratique juridique a une incidence à la fois sur un grand

6 Sont notamment considérées comme atteintes à la santé difficilement objectivables les troubles somatoformes douloureux, d'autres maladies psychiques, les maladies des os et du système musculo-squelettique (maux de dos p.ex.), le coup du lapin et les troubles psychogènes consécutifs à un accident (cf. Murer 2004).

nombre de personnes⁷ et sur une durée particulièrement longue.

En 2000, le TFA a limité la latitude d'interprétation dans l'examen des demandes de rentes pour les pathologies difficilement objectivables, à l'exception des cas de « coup du lapin ». LATF 130 V 352 de 2004 représente, sur le plan matériel, le principal jalon de la jurisprudence du TFA dans le domaine de l'assurance-invalidité. Dans cet arrêt, le TFA a assorti de strictes conditions l'octroi d'une rente aux personnes souffrant de troubles somatoformes douloureux. Cette jurisprudence restrictive a par la suite été appliquée également à la fibromyalgie.

Effets sur les acteurs impliqués

L'incidence de l'aspect matériel de la jurisprudence du TFA sur l'évolution des rentes dépend de la mesure dans laquelle les tribunaux cantonaux, les offices AI ainsi que les assurés et leurs avocats sont influencés par les arrêts émis. L'étude parvient à ce sujet aux conclusions suivantes :

Les tribunaux cantonaux semblent avoir dans l'ensemble suivi le virage pris par le TFA vers une jurisprudence plus restrictive dans le cas des pathologies difficilement objectivables. Cela signifie qu'ils transmettent aux offices AI la pression exercée par le TFA. La sévérité de leur pratique varie cependant sensiblement d'un tribunal cantonal à l'autre. Ni les assurés ni les offices AI ne pouvant, en raison de ressources limitées, contester chaque décision de première instance devant le Tribunal fédéral, et le pouvoir d'examen du TFA ayant été restreint en 2006, les tribunaux cantonaux disposent d'une certaine marge de manœuvre.

Les offices AI vont également vers une pratique restrictive dans l'examen des pathologies difficilement objectivables. Ils accordent une grande importance à l'arrêt 130 V 352 sur les troubles somatoformes doulou-

reux et tentent, dans leur application du droit, de respecter la liste de critères restrictifs établie par le TFA. Le mouvement vers une pratique d'octroi de rente plus maîtrisée est certes observable dans tous les cantons, mais, malgré des rapprochements, des différences parfois marquées subsistent entre les offices AI.

En ce qui concerne les autres acteurs, tout laisse à penser que l'intervention accrue dans la procédure d'avocats privés et de représentants légaux des organisations de personnes handicapées n'exerce guère d'influence sur l'évolution du nombre de nouvelles rentes. Les médecins traitants ne semblent pas non plus avoir une incidence sur l'issue de l'instruction. De plus, la pratique plus restrictive des tribunaux a tout au plus un effet indirect sur la motivation des assurés à présenter une demande de rente. La stabilisation du nombre de demandes déposées auprès des offices AI est certainement à mettre sur le compte d'un dialogue plus soutenu et plus spécifique entre l'ensemble des acteurs impliqués dans l'AI, ensemble au sein duquel les juges ne représentent qu'un groupe parmi d'autres. Ces dernières années, tous les acteurs ont en effet mieux intériorisé le principe de base selon lequel la réadaptation prime la rente.

Jurisprudence et évolution des nouvelles rentes

Les modifications introduites dans la procédure d'examen ont des effets tant positifs que négatifs sur l'évolution souhaitable du nombre de rentes. Des examens de plus en plus approfondis et des exigences de qualité toujours plus élevées de la part des tribunaux ont alourdi la charge de la preuve, ce qui a certainement un effet réducteur sur le nombre des rentes. Ces nouvelles normes, exigeantes, ont par contre ralenti la procédure : les offices AI manquent de ressources pour traiter les dossiers et les délais pour établir une expertise

externe sont longs. Le risque augmente donc de voir une pathologie devenir chronique avant qu'une décision n'ait été prise, avec comme conséquence l'octroi inévitable d'une rente.

Les changements introduits depuis 2000 dans la jurisprudence, la pratique juridique qui en découle et les effets sur les offices AI décrits plus haut correspondent bien, globalement, à la tendance à la baisse du nombre de nouvelles rentes mentionnée en début d'article. L'influence de la jurisprudence sur le domaine de l'AI n'est cependant pas quantifiable ; elle est diffuse. On ne peut ni l'attribuer à des arrêts précis ni la circonscrire aux différentes catégories de pathologies difficilement objectivables. Comme l'illustre le modèle de causalité du graphique **G2**, il faut partir du principe que les tribunaux n'agissent pas en vase clos. Immergés dans leur contexte, ils subissent l'influence d'autres acteurs et du cadre général. Dans l'évolution observée, les juges ont probablement autant été objet d'influence que facteurs de changement.

Les autorités AI face à de nombreux défis

Les résultats de l'étude montrent que les tribunaux exercent donc une forte influence sur l'évolution de la procédure d'instruction de l'AI et sur la définition de l'invalidité donnant droit à une rente. Face à la nouvelle jurisprudence et à la pratique judiciaire, le législateur a réagi en introduisant dans la LPGA les normes procédurales fixées par les juges ainsi qu'une définition plus restrictive du concept d'invalidité.

⁷ Les statistiques de l'AI ne permettent pas d'isoler de manière précise les différents types de cas. Les catégories de diagnostic dont font partie les atteintes à la santé difficilement objectivables représentent cependant une part importante des pathologies ayant donné droit à une rente.

Les instances chargées de l'exécution (offices AI, OFAS) se trouvent face à deux défis. L'un concerne l'application des décisions des tribunaux dans la pratique AI, l'autre la défense des intérêts de l'assurance invalidité en tant que partie lors de procédures judiciaires.

En ce qui concerne l'exécution, les exigences accrues des tribunaux engendrent une difficulté supplémentaire pour les offices AI: ceux-ci doivent en particulier chercher à éviter tout allongement de la procédure, allongement qui augmenterait le risque de voir la pathologie devenir chronique. Les efforts déjà entrepris dans ce sens doivent être poursuivis de manière systématique: d'une part, la procédure d'instruction doit davantage être axée sur la réadaptation; d'autre part, les services médicaux régionaux (SMR) doivent être organisés de manière à ce que tous les acteurs impliqués, juges et assurés y compris, les perçoivent comme une instance objective et indépendante de l'AI. C'est indispensable pour diminuer le nombre de recours présentés par les assurés contre des décisions des offices AI et pour réduire le nombre d'expertises externes, très gourmandes en temps. La balle est également dans le camp du *service juridique de l'AI à l'OFAS*, qui présente aux offices AI les principaux arrêts du TFA sous forme de

publications et de directives. Lors des entretiens dirigés, il est en effet apparu que l'OFAS pourrait aider les offices AI à appliquer le droit de manière plus uniforme; il lui faudrait pour ce faire élargir sa palette de publications et divulguer plus rapidement ses directives.

La question se pose aussi de savoir si les autorités d'exécution de l'AI font suffisamment usage de leurs droits en tant que partie lors des procédures judiciaires. Le résultat de l'étude laisse penser que les offices AI renoncent parfois à présenter des recours pourtant prometteurs contre des jugements des tribunaux cantonaux, et cela notamment par manque de ressources. Les auteurs suggèrent d'approfondir la recherche afin de voir si les offices AI utilisent suffisamment leur droit de recours. L'OFAS est ici, avec le TFA, le seul acteur d'envergure nationale. Investi d'une fonction de haute surveillance, il répond d'une application uniforme du droit. Les consultations en amont des décisions du TFA et ses propres recours lui permettent de réagir lorsqu'un tribunal cantonal s'écarte de la pratique juridique habituelle. En raison des différences constatées, les auteurs recommandent de renforcer la présence de l'OFAS dans les procédures AI relevant du Tribunal fédéral.

Bibliographie

Conseil fédéral (2005). Message concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) (mesures de simplification de la procédure) du 4 mai 2005. FF 2005 2899-2912.

Jeger, Jörg (2006). «Somatoforme Schmerzstörung und Arbeitsunfähigkeit: Differenzen oder Konsens zwischen Medizin und Rechtsprechung?», in René Schaffhauser und Franz Schlauri (éd.): *Medizin und Sozialversicherung im Gespräch*. Saint-Gall: IRP-HSG; 155-210.

Murer, Erwin (2004). «Die verfehltete rechtliche Behandlung der «Versicherungsfälle unklarer Kausalität» und ihre Auswirkungen auf die Rentenexplosion in der IV», in Erwin Murer (éd.). *Die 5. IVG-Revision: Kann sie die Rentenexplosion stoppen?* Berne: Stämpfli; 1-45.

Christian Bolliger, Dr ès sc. soc.,
collaborateur scientifique, Büro Vatter,
Politikforschung & -beratung, Berne.
Mél: bolliger@buerovatter.ch

Christian Rüefli, lic. ès sc. soc., directeur,
Büro Vatter, Politikforschung & -beratung,
Berne.
Mél: ruefli@buerovatter.ch

Jonas Willisegger, lic. ès sc. soc., ancien
collaborateur scientifique auprès du Büro
Vatter, actuellement à l'Office fédéral pour
l'approvisionnement économique du pays
(OFAE), Berne.
Mél: jonas.willisegger@bwl.admin.ch

Les réformes des retraites dans les pays de l'OCDE: des exemples pour la Suisse?

Au cours des deux dernières décennies, la plupart des pays de l'OCDE ont réformé, parfois en profondeur, leurs systèmes de retraites. Ces réformes ont, en général, été provoquées par la nécessité d'adapter les systèmes de retraite au vieillissement démographique, mais elles ont souvent aussi constitué une occasion pour remettre à jour des structures qui, dans la plupart des pays, dataient des années d'après-guerre. Notre étude a eu pour objectif d'identifier les principales tendances en matière de réformes des retraites au sein des pays de l'OCDE.¹ Nous nous sommes en particulier intéressés aux buts, aux instruments mis en œuvre ainsi qu'aux facteurs de succès des réformes. Dans un deuxième temps, nous avons essayé d'imaginer comment certaines de ces expériences pourraient être transposées dans le contexte institutionnel suisse, en particulier en relation avec le premier pilier (AVS).



Giuliano Bonoli
IDHEAP, Université de Lausanne

Pour faire cette étude, nous nous sommes appuyés essentiellement sur la littérature spécialisée traitant des réformes des retraites, ainsi que sur une comparaison systématique des réformes entreprises à partir des années 1990 dans cinq pays européens: l'Allemagne, la France, l'Italie, les Pays-Bas et la Suède. Ces pays ont été retenus, car ils ont réussi, souvent avec des difficultés politiques considérables, à transformer des régimes de retraite dont le financement à long terme était

parfois très problématique. L'analyse des trajectoires suivies par ces cinq pays nous a permis de mettre en évidence une palette relativement large de mesures susceptibles d'améliorer la viabilité financière des régimes de retraite par répartition. Ces mesures, présentées de manière succincte ci-dessous, nous ont servi de source d'inspiration pour proposer trois modèles de réforme pour l'AVS.

L'étude confirme que les systèmes de retraite construits pendant les

années d'après-guerre font actuellement l'objet de fortes pressions contradictoires. D'une part, le vieillissement démographique va avoir un impact conséquent sur les dépenses au cours des 20 à 30 prochaines années. D'autre part, les citoyens des pays de l'OCDE ont développé un très fort attachement aux systèmes de retraite actuels. Politiquement il est donc extrêmement difficile de mener à bien une réforme des retraites. En effet, pendant plusieurs années le paysage de la politique des retraites dans les pays de l'OCDE a été dominé par les blocages et l'incapacité des gouvernements à les surmonter. Quelques échecs retentissants, dont le fameux plan Juppé en France (annoncé en décembre 1995 et retiré après trois semaines de grèves) ne font que confirmer l'impression d'immobilisme dans ce domaine de la politique sociale.

Cependant, après deux décennies d'initiatives dans le domaine des retraites, nous avons à disposition plusieurs exemples de réformes réussies. Une tendance qui émerge de manière assez claire est le fait que des tentatives de révision basées sur une pure logique comptable ont très peu de chance d'aboutir. Au contraire, des réformes profondes, mais basées sur des principes largement partagés ont connu beaucoup plus de succès. En général, les réformes qui aboutissent partent de la construction d'un consensus autour de quelques principes. Ces principes sont ensuite

¹ Cet article se base sur l'étude: Adaptation des systèmes de retraite dans l'OCDE: quels modèles de réforme pour la Suisse?, réalisée en collaboration avec Fabio Bertozzi et Sabine Wichmann. Les versions française et allemande, de même que les études de cas (en français uniquement) sont gratuitement téléchargeables à l'adresse suivante: www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/publikationen/

transposés dans des mesures et des instruments concrets.

Les principes des réformes

Préserver la viabilité financière des systèmes de retraite face au vieillissement démographique. Depuis le début des années 1990, l'objectif principal de quasiment toute intervention en matière de politique des retraites a consisté à préparer les régimes financés par répartition à faire face au vieillissement démographique. Souvent cet objectif est poursuivi à travers des réductions dans la générosité des rentes, mais aussi par d'autres moyens, tels que l'apport de ressources supplémentaires.

Promouvoir l'équité entre les générations. Selon ce principe on estime que chaque génération (au sens de cohorte, donc d'individus nés dans la même période) devrait obtenir le même taux de rendement sur les cotisations payées pendant la vie active. Cette forme d'équité est rarement atteinte dans des systèmes de retraite qui comportent une composante financée par répartition. En effet, les régimes de ce type ont été introduits précisément avec l'intention de favoriser la génération d'entrée. Pour cette raison, cette conception de l'équité entre les générations nous semble peu appropriée comme principe sur lequel fonder une réforme des retraites. Une autre conception d'équité intergénérationnelle utilise la notion de génération comme synonyme de « classe d'âge ». Dans un contexte de vieillissement démographique, l'équité intergénérationnelle est assurée seulement si les positions relatives des retraités et des actifs restent stables. Plus concrètement, le rapport entre le revenu moyen disponible après impôts et cotisations sociales des actifs et le revenu moyen des retraités devrait rester constant. Pour atteindre cet objectif, le montant des rentes nécessite d'être diminué et le montant des cotisations augmenté.

Prendre en compte la durée et la pénibilité de la vie active. Ce principe se fonde sur une notion d'équité intragénérationnelle et implique un traitement plus favorable pour certaines catégories de travailleurs qui ont été particulièrement désavantagées pendant la vie active. Il s'agit notamment des personnes qui ont effectué pendant des longues années des activités physiquement exigeantes ou pénibles, mais aussi celles ayant commencé leur vie active particulièrement tôt. Ce principe peut s'appuyer aussi sur l'existence de différences importantes en termes d'espérance de vie qui varie en fonction de l'activité professionnelle exercée.

Adapter les systèmes de retraite aux changements sociaux et du marché du travail. Le vieillissement démographique et les problèmes de financement ne sont pas le seul moteur des réformes des retraites. La transformation du marché du travail, en cours depuis trois décennies, est caractérisée par une déstructuration du travail et une féminisation de la main d'œuvre qui appelle de nouvelles formes de protection vieillesse répondant mieux aux nouveaux profils de carrière « atypiques » issus du marché du travail actuel. Ainsi, le travail à temps partiel et les interruptions d'activité lucrative dues à la garde d'enfants ou à une formation continue ne devraient plus être pénalisés en termes de constitution d'un capital retraite. Avec la 10^e révision de l'AVS et la 1^{re} révision de la LPP, la Suisse a fait des pas importants dans cette direction, mais l'effort nécessite d'être poursuivi.

Les mesures adoptées

Evidemment, la palette de mesures adoptées par les cinq pays étudiés est très large. Certaines mesures, toutefois, ont été reprises dans plusieurs pays et on fait l'objet de débats aussi au niveau international.

Ces mesures sont brièvement présentées ci-dessous.

La capitalisation virtuelle. Plusieurs pays ont adopté à partir de la moitié des années 1990 des systèmes de retraite basés sur le principe de la capitalisation virtuelle du type « *notional defined contribution* » (NDC). Les systèmes NDC visent à combiner un financement par répartition (PAYG), avec le mode de calcul typique des systèmes financés par capitalisation. Ainsi, les rentes versées à l'âge de la retraite sont généralement obtenues en multipliant un capital virtuel par un coefficient de conversion. En d'autres termes, la somme des cotisations versées pendant la carrière professionnelle est revalorisée par un taux d'intérêt qui reflète l'évolution économique, la relation actifs/retraités ou, mieux encore, une combinaison de ces facteurs. L'objectif principal de ce modèle est celui d'instaurer un lien étroit entre les cotisations versées et les rentes vieillesse obtenues par chaque bénéficiaire, tout en maintenant un système financé par répartition. Parmi les pays sélectionnés, des systèmes de capitalisation virtuelle de type NDC ont été introduits en Italie et en Suède.

Dans le cas italien, le montant de la rente correspond à la somme des cotisations versées revalorisées, multipliée par un coefficient de conversion. Ce coefficient est unisexe, mais varie en fonction de l'âge au moment du départ à la retraite. Les coefficients de conversion sont censés être adaptés tous les dix ans afin de tenir compte de l'évolution de l'espérance de vie.

Le système de capitalisation virtuelle suédois, introduit par la réforme de 1998, repose sur des principes similaires. Les cotisations payées par les assurés (16% du salaire) sont comptabilisées dans un compte virtuel et revalorisées en fonction de la croissance du salaire réel moyen. Lors du départ à la retraite (âge minimal 61 ans), la rente vieillesse est obtenue en divisant le capital virtuel

accumulé par un facteur qui tient compte de l'âge et de l'espérance de vie de la cohorte à laquelle appartient l'assuré. Contrairement à l'Italie, les coefficients de conversion sont ajustés de manière automatique.

La retraite à la carte. La notion de «retraite à la carte» fait référence à plusieurs formes de flexibilité dans la perception d'une rente vieillesse: d'une part la possibilité de choisir l'âge de la retraite (avec diminution ou augmentation de la rente en fonction de l'âge choisi), de l'autre la possibilité d'obtenir une rente partielle ou à temps partiel. Ces deux possibilités existent dans la plupart des pays analysés, à l'exception des Pays-Bas (premier pilier).

En Allemagne, France, Italie et Suède il est possible de choisir l'âge de la retraite à partir d'un âge minimum (plancher). Dans tous ces pays, il existe un lien entre l'âge de la retraite choisi et le montant de la rente, sous la forme de réductions ou de coefficients de conversion qui varient en fonction de l'âge. Le prolongement de l'activité professionnelle au-delà d'un certain âge plafond donne droit à une augmentation de la rente.

Des rentes partielles peuvent être obtenues en Allemagne, France et en Suède. Dans ces pays plusieurs taux de rente (par exemple 33%, 50% ou 66%) peuvent être choisis, ce qui encourage la combinaison de la rente avec une activité professionnelle à temps partiel. Les revenus obtenus grâce à l'emploi à temps partiel sont pris en compte lors du passage à une rente complète, ce qui peut constituer une incitation à poursuivre l'activité à temps partiel.

Les mécanismes auto-adaptatifs. Ces mécanismes visent à garantir l'équilibre financier des systèmes de retraite dans le long terme en créant un lien mécanique et automatique entre les paramètres qui déterminent le montant des rentes et les évolutions économiques et/ou démogra-

phiques pertinentes. Typiquement, ces mécanismes concernent la revalorisation des rentes ou du salaire de référence pour le calcul de la rente. En Allemagne, la revalorisation des rentes en cours et des paramètres de calcul des nouvelles rentes dépend du rapport entre cotisants et retraités. En Suède, la revalorisation dépend du rapport entre réserves et engagements du système de retraite. Au Pays-Bas, la revalorisation de rentes n'a en principe lieu que si le rapport entre le nombre de bénéficiaires de prestations sociales et le nombre d'actifs dépasse un certain seuil.

La prise en compte de la pénibilité du travail / de la durée de la vie active. Certains pays ont adopté des mesures visant à prendre en compte la pénibilité du travail dans le calcul du montant des rentes de vieillesse. Parmi les pays analysés dans les études de cas, une telle mesure a été incorporée dans la loi seulement en Italie, où une année de travail dans une activité considérée comme pénible équivaut à 14 mois de cotisations. Les cotisations supplémentaires qui peuvent être obtenues grâce à ce système peuvent correspondre au maximum à cinq ans. Toutefois, la mise en œuvre de cette mesure est pour l'instant incomplète, étant donné que l'identification détaillée des professions considérées comme pénibles, déléguée aux partenaires sociaux, n'est pour l'instant pas activée.

Dans un deuxième cas, celui de la France, la question de la possibilité de bénéficier d'une retraite anticipée pour les personnes exerçant une activité pénible et insalubre est également en discussion entre les partenaires sociaux. En effet, la réforme du système de retraite de 2003 délègue aux partenaires sociaux la négociation sur la définition et la prise en compte de la pénibilité dans le système de retraite. Les résultats de ces négociations ne sont pour l'heure pas connus.

Dans certains cas, l'objectif de prendre en compte la pénibilité de la

vie active a été atteint en tenant compte de la durée de celle-ci, et de l'âge à l'entrée dans le marché du travail. En Italie, les périodes de cotisation accomplies avant l'âge de 18 ans sont multipliées par un facteur de 1,5. En France le départ à la retraite est possible dès l'âge de 60 ans, à condition de disposer d'un nombre de trimestres de cotisation suffisant. Seuls ceux qui ont commencé leur vie professionnelle tôt profitent de ce traitement relativement favorable. Finalement, en Allemagne, le relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans ne concerne pas ceux qui à 65 ans auront accumulé 45 années de cotisations. Cela équivaut donc à une prise en compte de la durée de la vie active.

Les incitations à retarder le départ à la retraite. Sauf dans le cas des Pays-Bas, où les mesures pour éviter les préretraites ont été ciblées sur le deuxième pilier, tous les pays analysés prévoient des mesures ou des mécanismes visant à inciter à retarder le départ à la retraite. Les mesures adoptées concrètement varient d'un pays à l'autre, mais le principe est identique: le montant des rentes est réduit en cas de retraite avant l'âge légal et augmenté en cas de retraite après cette date. Dans la plupart des pays les opportunités de préretraite ont été fortement réduites. Par exemple, la réforme de 2003 en France a introduit un système de décote/surcote qui induit des pénalisations/bonifications en cas de retraite avant/après l'âge légal de la retraite, c'est-à-dire 60 ans. En Italie, la réforme de 2004 a introduit une incitation, dite «superbonus», qui récompense les salariés qui renoncent à exercer leur droit à une retraite anticipée en leur versant la totalité des cotisations dues sur leur salaire (parts patronale et salariale). L'augmentation de revenu qui en découle correspond à 32,7%. En ce qui concerne le système suédois, il incite également à retarder le départ à la retraite, étant donné que le système NDC

fournit des rentes supérieures lorsque l'on reste plus longtemps sur le marché du travail.

Les mécanismes de préfinancement. Plusieurs des pays étudiés ont mis en place des fonds de réserve ayant pour but de contribuer au financement des régimes de retraite dans la phase la plus critique pour le financement, c'est-à-dire au cours des années où les générations du baby-boom atteindront l'âge de la retraite. En effet, s'il est vrai que le financement des retraites par répartition sera problématique à l'avenir, il est aussi vrai que, du fait de la structure d'âge de la population des pays occidentaux, le nombre de départs à la retraite va diminuer à partir de 2030-2035. La phase la plus problématique du point de vue du financement se situe donc entre 2030 et 2040-2045. Une fois cette période passée, la situation financière des régimes par répartition devrait donc s'améliorer.

En France, le Fonds de réserve pour les retraites (FRR) a été introduit en 1999 et est alimenté par différentes sources (une part du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et de placement, les excédents de la Caisse nationale d'assurance vieillesse, le produit des privatisations, etc.). Aux Pays-Bas, le fonds de réserve AOW a été créé en 1997. Il est alimenté par les excédents fiscaux annuels. Ces deux fonds sont censés contribuer à financer les régimes de retraite français et néerlandais à partir de 2020. Dans le cas de la Suède, un mécanisme de préfinancement a été «hérité» du passé. En effet, l'«ancien» système de retraite a accumulé depuis les années 1960 d'importantes réserves. Même si l'objectif principal de ces fonds n'était pas celui d'instaurer un mécanisme de préfinancement, une partie importante des fonds reste disponible (malgré une utilisation partielle pour financer la transition entre l'ancien et le nouveau système) et son utilisation future est actuellement en discussion.

Résumé des mesures adoptées dans les pays étudiés

G1

	Allemagne	France	Italie	Pays-Bas	Suède
Système NDC	✗	✗	✓	✗	✓
Retraite à la carte	✓	✓	✓	✗	✓
Mécanisme auto-adaptatifs	✓	✗	✓	✓	✓
Prise en compte pénibilité du travail	✗	✓*	✓*	✗	✗
Incitations à retarder le départ à la retraite	✓	✓	✓	✗	✓
Mécanisme de préfinancement	✗	✓	✗	✓	✓**

* Actuellement en discussion entre les partenaires sociaux, issue incertaine.

** Mécanisme de préfinancement «hérité» du passé.

Source: propre présentation

Des modèles de réforme pour la Suisse

Sur la base de l'étude comparative, nous avons développé trois modèles de réforme pour l'AVS. Ces modèles doivent être vus comme des exemples possibles de combinaison de mesures qui, selon notre analyse, permettent de se rapprocher simultanément des trois objectifs suivants: améliorer les perspectives financières de l'AVS, engendrer des conséquences sociales supportables et être politiquement acceptables pour une majorité de l'opinion publique.

Modèle 1: Adaptation automatique avec «clause guillotine». Ce modèle part de l'hypothèse que l'équilibre politique d'un projet de réforme peut être obtenu en combinant des mesures d'austérité avec un apport de ressources supplémentaires. Le modèle 1 propose une piste pour atteindre cet objectif. Par rapport aux incertitudes démographiques et économiques, il lie les éventuelles mesures d'austérité à l'état du compte capital AVS à travers un mécanisme auto-adaptatif. L'indexation des rentes va dépendre de l'état du compte capital AVS. Cela signifie que des mesures d'austérité ne seront adop-

tées que si la situation financière de l'AVS l'exige. Si une évolution économique plus favorable que prévu se produit au cours des prochaines décennies, les mesures d'austérité n'entreront peut-être jamais en vigueur ou entreront en vigueur de manière partielle.

A côté de ce mécanisme (par ailleurs déjà envisagé dans la 11^e révision, nouvelle version), le modèle 1 prévoit l'adoption d'une «clause guillotine» qui lie les éventuelles mesures d'austérité à l'attribution de ressources supplémentaires. Concrètement, le modèle prévoit que le mécanisme auto-adaptatif, et donc les mesures d'austérité, ne soient enclenchés que si des points supplémentaires de TVA ont été attribués à l'AVS à des moments prédéfinis.

Modèle 2: Ajout d'un «Coefficient d'effort professionnel et familial» à la formule AVS. Ce modèle se base sur l'observation qu'il semble exister à l'heure actuelle un consensus en Suisse sur le fait que l'âge de la retraite devrait d'une certaine manière refléter la durée et/ou la pénibilité de la vie active. La rente AVS serait calculée dans un premier temps selon la formule actuellement en vigueur. Le résultat obtenu serait ensuite multiplié par un «coefficient

d'effort professionnel et familial» (CEPF).

Le CEPF pourrait fonctionner de la manière suivante :

- Sont comptabilisées les années passées à exercer une activité professionnelle (effort professionnel) ou au bénéfice du bonus pour tâches éducatives ou d'assistance (effort familial).
- Concrètement, les années d'activité professionnelle peuvent être définies par rapport à un revenu annuel minimal, qui pourrait correspondre à la rente AVS minimale (1105 francs/mois en 2007). Les cotisations payées par les étudiants seraient donc exclues du calcul.
- Dans ce calcul sont prises en compte les années d'activité professionnelle à partir de 18 ans.²
- Le nombre total d'années ainsi obtenu est divisé par 45.
- Il est envisageable de limiter l'effet du coefficient par un niveau plancher, par exemple à 40/45.

Le CEPF pourrait alors varier entre $40/45 = 0,889$ et $47/45 = 1,044$. La rente AVS calculée selon le droit actuel serait multipliée par ce facteur et donc modulée en fonction de la durée de la vie active.

Modèle 3: Pondération sociale et coefficient démographique. Plusieurs pays réfléchissent à l'attribution d'une pondération supérieure à 1 aux cotisations versées dans le cadre de travaux pénibles (Italie, France). D'autres pays ont introduit des coefficients démographiques qui vont avoir comme conséquence une réduction généralisée des montants des rentes (Allemagne, Italie, Suède). Ces deux instruments peuvent être combinés afin de produire un modèle de réforme équilibré. Concrètement, la pondération sociale va d'abord améliorer les rentes les plus basses. Dans un deuxième temps, un coefficient démographique réduit les prestations de manière linéaire et en

fonction de l'évolution démographique et économique. Globalement, la réforme épargne donc les plus faibles. La pondération sociale pourrait prendre la forme d'un facteur qui multiplie les revenus AVS obtenus entre 18 et 25 ans. Dans le modèle présenté dans notre rapport ces revenus sont multipliés par 5. Ce facteur donne lieu à une augmentation des rentes inférieure à la rente maximale, pour autant que l'assuré a été actif entre 18 et 25 ans.

Pour ce qui concerne le coefficient démographique, plusieurs indicateurs peuvent être retenus (espérance de vie, taux de dépendance, etc.). Ces indicateurs restent purement démographiques et ne tiennent pas compte de l'évolution économique qui, si elle est favorable, pourrait permettre de financer une partie du coût du vieillissement. Par exemple, une productivité et un taux d'emploi plus élevés pourraient compenser une partie des coûts supplémentaires induits par la démographie, sans nécessiter un effort supplémentaire de la part des actifs. Pour cette raison, à un indicateur exclusivement démographique nous avons préféré un indicateur qui tient compte aussi de l'évolution économique, dans la mesure où celle-ci a une influence non négligeable sur le financement de l'AVS. L'indicateur proposé représente donc le montant des dépenses de l'AVS en pour-cent de la somme des salaires soumis à cette assurance sociale. Au fur et à mesure que cet indicateur se dégrade, les rentes seraient ajustées à la baisse. Toutefois, à cause de la pondération sociale, cette baisse concernerait principalement les rentes maximales (selon le droit actuel).

Conclusion

Dans le débat sur la réforme des retraites on affirme parfois que dans un contexte de vieillissement démographique on dispose essentielle-

ment de trois choix: l'augmentation des prélèvements, la diminution des prestations ou une combinaison des deux. En réalité, l'examen des mesures adoptées dans plusieurs pays de l'OCDE montre que le répertoire des options possibles est beaucoup plus vaste. Si les effets des mesures peuvent être résumés par les trois options citées ici, il n'en va pas de même pour les conséquences redistributives, pour la lisibilité de la réforme de la part du public et, in fine, sur sa capacité à générer un consensus suffisant.

Un aspect important qui ressort de notre étude est la supériorité des réformes qui s'appuient sur des principes d'équité transparents et largement partagés. Ces principes doivent ensuite être transposés en mesures concrètes, ce qui n'est pas forcément une tâche aisée. Les modèles de réforme pour la Suisse doivent être compris comme des exemples d'opérationnalisation de certains principes. Ils pourront, nous l'espérons, alimenter le débat sur la réforme de l'AVS.

Giuliano Bonoli, Prof., Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP), Université de Lausanne.
Mél: giuliano.bonoli@idheap.unil.ch

² Selon le droit actuel, les revenus des personnes âgées entre 18 et 20 ans sont soumis aux cotisations AVS. Ces cotisations ne sont comptabilisées que si l'assuré présente des lacunes de cotisation au cours de sa carrière.

Plus de deux millions de bénéficiaires de rentes AVS en janvier 2008

De janvier 2007 à janvier 2008, le nombre de bénéficiaires de rentes AVS a augmenté de 3,2% (+ 60 300). Plus de la moitié de cette hausse (+ 34 200) procède de rentes AVS versées à l'étranger. Mais malgré l'importance de cette augmentation, l'AVS présente des comptes positifs pour les années 2006 et 2007. Ces bons résultats sont dus surtout à l'excellente situation économique, qui a provoqué une forte croissance des cotisations. En Suisse, l'augmentation du nombre d'alloctaires, à nouveau très forte l'année dernière, peut être expliquée avant tout par l'évolution démographique. Au-delà des frontières suisses, les effets des vagues de migration passées ainsi que les conditions d'obtention d'une rente sont deux facteurs essentiels à rajouter à l'évolution démographique.



Michel Kolly
Office fédéral des assurances sociales

Bénéficiaires et sommes des rentes par type de rente

En janvier 2008, plus de deux millions de personnes ont bénéficié

1 Les rentes complémentaires de l'AVS (rente pour conjoint) ne sont accordées qu'à une génération de transition. En fin de compte, seules les femmes nées avant le 1^{er} janvier 1942 et qui n'ont pas droit à une rente de vieillesse peuvent recevoir une rente complémentaire de l'AVS.

2 A partir de 65 ans pour les hommes, à partir de 64 ans pour les femmes

d'une rente AVS; 1,815 million de personnes (89,1%) ont reçu une rente de vieillesse et 152 000 (7,5%) une rente de survivant (rente de veuf, veuve ou orphelin). Le reste consiste surtout en rentes complémentaires (rente complémentaire pour époux/épouses ou pour les enfants).¹ Le tableau **T1** à la page 300 présente la structure des bénéficiaires et des types de rente en janvier 2008 et fait une comparaison avec janvier 2007.

Bénéficiaires de rente par âge et par sexe

En janvier 2008, six bénéficiaires sur dix d'une rente de vieillesse, de veuve ou de veuf, à l'étranger et en Suisse, étaient des femmes (cf. tableau **T1**).

Si l'on considère uniquement les rentes versées aux personnes en âge AVS et domiciliées en Suisse,² la part des femmes s'élève encore à 60,1%.

Ce pourcentage souligne les différences entre femmes et hommes dans la pyramide des âges, et notamment l'espérance de vie plus élevée des femmes.

Quant à l'évolution de la population résidente permanente pour les dix dernières années, elle correspond à l'image désormais connue d'une population vieillissante. Le nombre de personne de 65 ans et plus a augmenté de 17% de 1997 à 2007, nettement plus que la population résidente permanente totale qui, elle, n'a crû «que» de 7%. A noter aussi l'augmentation nettement plus forte du nombre d'hommes de 65 ans et plus (+22%) en comparaison avec celle du nombre de femmes (+13%) (cf. graphique **G1**).

Rentes AVS en Suisse et à l'étranger

Presque un tiers (32%) des rentes AVS, rentes complémentaires comprises, ont été versées à l'étranger, ce qui correspond à un total de 650 700 rentes. Pourtant, la somme de ces rentes ne représentait, en janvier 2008, que 12,8% de la somme totale des rentes AVS (cf. graphique **G2**). Ces chiffres peuvent être expliqués de la façon suivante: bien que de nombreuses personnes aient droit à une rente

Bénéficiaires et sommes des rentes AVS, par type de rente, en Suisse et à l'étranger, 2007-2008 (janvier) T1

	Bénéficiaires de rentes, janvier 2008			Sommes des rentes en milliers de francs, janvier 2008		
	2007	2008	Variation en %	2007	2008	Variation en %
Rentes de vieillesse						
– hommes	741 800	773 700	4,3 %	1 000 700	1 033 900	3,3 %
– femmes	1 014 000	1 040 900	2,7 %	1 489 200	1 518 100	1,9 %
Total	1 755 800	1 814 600	3,3 %	2 489 900	2 552 000	2,5 %
Rentes complémentaires						
– époux/épouses	54 400	54 600	0,2 %	11 600	11 400	–1,0 %
– enfants (père/mère)	15 300	16 500	7,6 %	8 500	9 300	8,3 %
Total	69 800	71 000	1,8 %	20 100	20 700	2,9 %
Rentes de survivant						
– veuves	105 000	108 700	3,6 %	113 000	113 900	0,9 %
– veufs	2 600	2 500	–2,9 %	2 800	2 800	–2,8 %
– orphelins	41 000	40 600	–0,9 %	24 800	24 400	–1,5 %
Total	148 500	151 800	2,2 %	140 600	141 100	0,4 %
Total rentes AVS	1 974 100	2 037 400	3,2 %	2 650 600	2 713 800	2,4 %

parce qu'elles ont habité ou travaillé en Suisse, elles ne remplissent que rarement les conditions de cotisation nécessaires pour obtenir

une rente complète; de même, leur revenu déterminant ne suffit souvent pas à leur donner droit à une rente maximale.

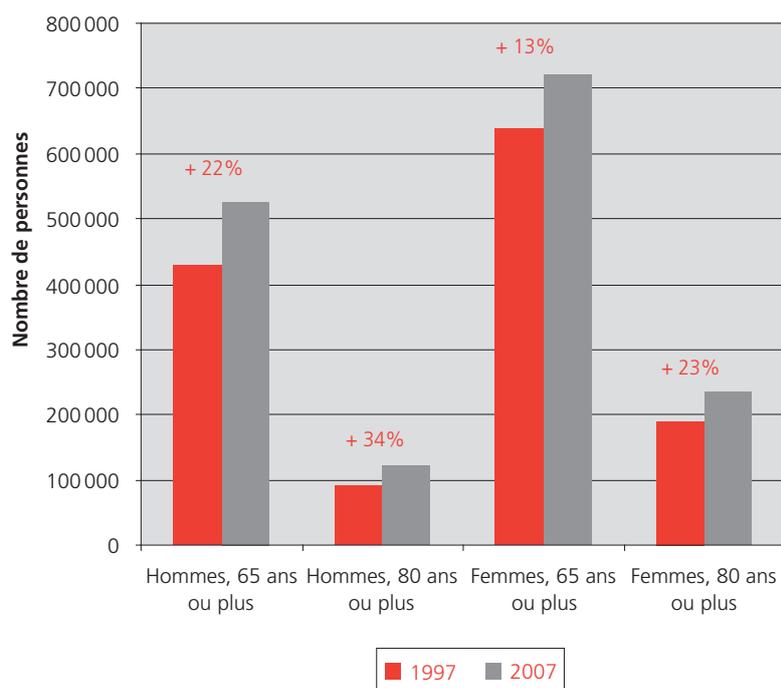
Par exemple, 1% seulement des allocataires étrangers domiciliés à l'étranger reçoivent une rente de vieillesse complète (cf. graphique G3).³ Par conséquent, les montants moyens des rentes touchées en Suisse sont nettement plus élevés que ceux des rentes touchées à l'étranger. En janvier 2008, le montant moyen des rentes versées en Suisse était de 1753 francs, ce qui représente plus du triple du montant des rentes versées à l'étranger, qui s'élevait à 569 francs.

En ce qui concerne les montants moyens, on notera que les conjoints en Suisse qui bénéficient l'un et l'autre d'une rente de vieillesse reçoivent chacun un montant nettement moins élevé que les personnes sans conjoint, ceci en raison du plafonnement des rentes.⁴

En janvier 2008, le montant moyen en Suisse pour les conjoints bénéfici-

Evolution du nombre d'habitants en Suisse de 1997 à 2007

G1



Source: OFAS, exploitation du registre central des rentes

3 Une rente complète ne signifie pas forcément une rente maximale, étant donné que le revenu déterminant joue un rôle important dans le calcul du montant de la rente.

4 Le plafonnement est à 150% de l'échelle pondérée de rente. Le montant mensuel maximal pour deux rentes complètes est de 3315 francs.

chacun d'une rente de vieillesse s'élevait à 1602 francs pour les hommes et à 1579 francs pour les femmes. Le montant moyen des rentes touchées par les personnes sans conjoint était bien plus élevé avec

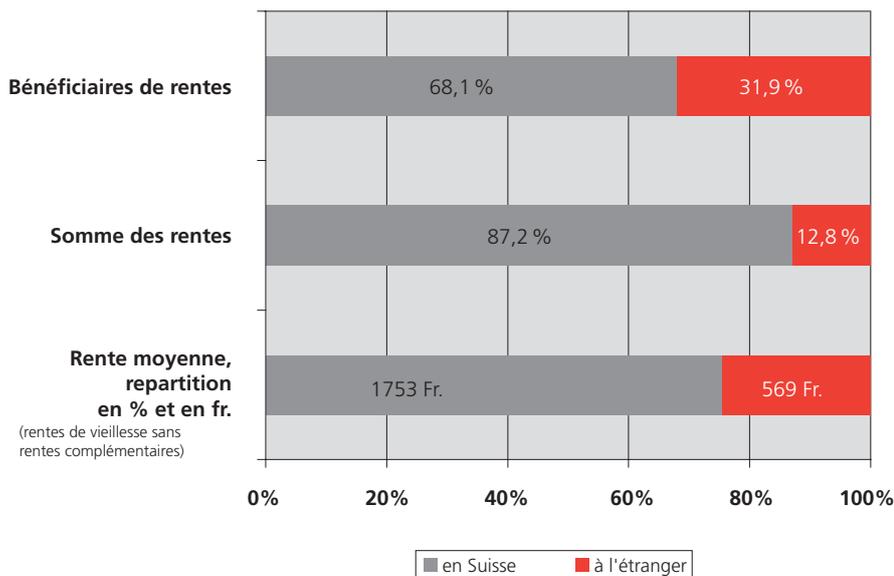
1920 francs pour les hommes et 1911 francs pour les femmes.

Alors que les montants moyens des rentes versées en Suisse ont augmenté régulièrement grâce au système d'adaptation des rentes, les

montants moyens des rentes allouées à l'étranger n'ont presque pas évolué, malgré les adaptations. L'explication de ce phénomène tient dans le fait qu'aujourd'hui, contrairement à ce qui se faisait par le passé (dans les années 90), les indemnités forfaitaires ne sont plus la règle; mais le nombre de rentes, souvent très petites, versées à ces personnes augmente. La plupart du temps, les allocataires de rentes suisses à l'étranger touchent aussi des prestations de leur système national de prévoyance vieillesse. Une comparaison des montants moyens des rentes suisses n'apportera donc aucune information sur la situation économique des personnes concernées.

Nombre de rentes AVS par domicile, janvier 2008

G2



Source: OFAS, exploitation du registre central des rentes

Evolution et dynamique des bénéficiaires et des sommes de rentes AVS

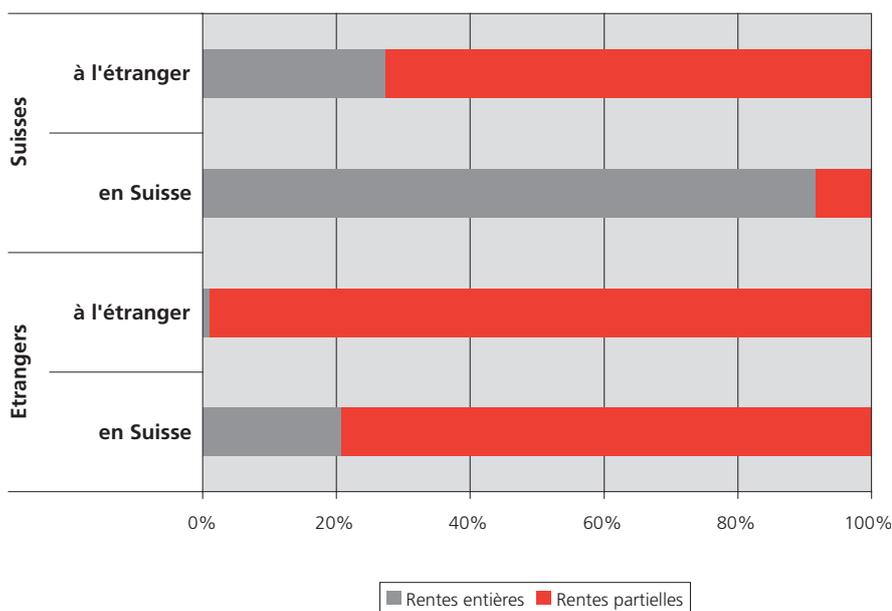
En janvier 2008, il y avait 60 300 allocataires de plus qu'à la même période l'année précédente, leur nombre a donc augmenté de 3,2% durant cette période. Mais en raison de l'absence d'adaptation des rentes en janvier 2008, la somme des rentes n'a, pour sa part, augmenté que de 2,4%.

Plus de la moitié de l'augmentation du nombre de rentes AVS (34 200) concerne des bénéficiaires résidant à l'étranger, toutefois seulement 22,0% de la somme supplémentaire des rentes mensuelles ont été versées à l'étranger. La forte croissance du nombre d'allocataires à l'étranger devrait se poursuivre dans les années à venir. En effet, outre les raisons déjà évoquées, les migrants venus en Suisse dans les années 70 et 80 arrivent à l'âge de la retraite et font valoir leur droit à une rente AVS suisse.

Une comparaison entre le nombre de rentes de l'année sous revue et celui de l'année précédente permet de connaître le nombre de nouvelles rentes, de rentes éteintes et de rentes converties (rentes de vieillesse et

Bénéficiaires de rentes AVS, par nationalité et par domicile, janvier 2008

G3



Source: OFAS, exploitation du registre central des rentes

rentes de survivants [rentes de veufs et de veuves]). Ainsi au cours des années passées, à l'exception de l'année 2005 lorsque l'âge de la retraite des femmes est passé de 63 à 64 ans, le nombre de nouvelles rentes de vieillesse a progressé chaque année presque deux fois plus vite que celui des rentes éteintes.

L'année 2007 a vu la naissance de 124 900 nouvelles rentes de vieillesse, ce qui représentait, au début de l'année, 7,1% du total des bénéficiaires AVS. 15 300 de ces nouveaux allocataires étaient précédemment à l'AI et 4 600 recevaient une rente de veuve ou de veuf. Ici également, le domicile (Suisse ou étranger) est une variable importante. Alors qu'à l'étranger le rapport entre rentes éteintes (15 000) et nouvelles rentes (43 000) est d'environ 1 à 3, on compte en Suisse un peu plus de deux rentes échues (51 000) pour trois nouvelles rentes (81 900). Le graphique G4 présente les nouvelles rentes de vieillesse, de veuve et de veuf pour l'année 2007. Outre le haut pourcentage d'allocataires résidant à l'étranger, on peut relever que le nombre de rentes de veuve ou de veuf est moins élevé en Suisse qu'à l'étranger.⁵

Le montant moyen des nouvelles rentes de vieillesse est moins élevé que celui des rentes qui ont cessé d'être versées. La différence provient surtout du fait que les nouveaux allocataires n'appartiennent pas aux mêmes catégories de personnes que ceux qui ne reçoivent plus de rente. Par exemple, parmi les allocataires de rentes qui cessent d'être versées, on dénombre beaucoup de femmes veuves. Les personnes veuves reçoivent en plus de leur rente de vieillesse un supplément pour veufs/veuves qui n'est accordé que jusqu'à concurrence du maximal de la rente de vieillesse. Ce supplément conduit à une rente moyenne plus élevée. Les montants moyens des nouvelles rentes ne signifient donc pas que les prestations octroyées aux nouveaux allocataires sont moins élevées. Au

Dynamique et évolution des rentes de vieillesse et survivant (rente de veuve et de veuf)

G4

Rentes de vieillesse	Suisse		Etranger
En janvier 2007	1 253 100		502 700
Nouvelles Rentes	81 900	2400 →	43 000
Rente moyenne en francs	1 709		451
– de l'AI	11 700		3 600
– de rentes de veufs/veuves	4 000	←	600
Sorties	51 100	1000	15 000
Rente moyenne en francs	1 814		680
En janvier 2008	1 282 500		532 100
Rentes de veufs et de veuves	Suisse		Etranger
En janvier 2007	54 000	200 →	53 600
Nouvelles rentes	4 700	←	5 100
Sorties	4 900	100	1 200
– Conversion en rentes de vieillesse	4 000		600
En janvier 2008	53 500		57 700

Source : OFAS, exploitation du registre central des rentes

sujet des bénéficiaires résidant à l'étranger, il faut ajouter qu'on accorde moins d'indemnités forfaitaires que par le passé et davantage de petites rentes.

La possibilité d'anticiper sa rente est surtout utilisée par les femmes

L'anticipation de la rente AVS est entrée en vigueur en 1997. Depuis 2005, les femmes comme les hommes ont la possibilité d'anticiper leur rente de deux ans. La rente est réduite à vie de 6,8% par année d'anticipation (mais seulement de 3,4% pour les femmes nées en 1947 et avant).

Cette possibilité est surtout utilisée par les femmes, puisqu'environ un tiers (27%) d'entre elles anticipent leur rente d'un an ou deux contre à peine 8% pour les hommes.

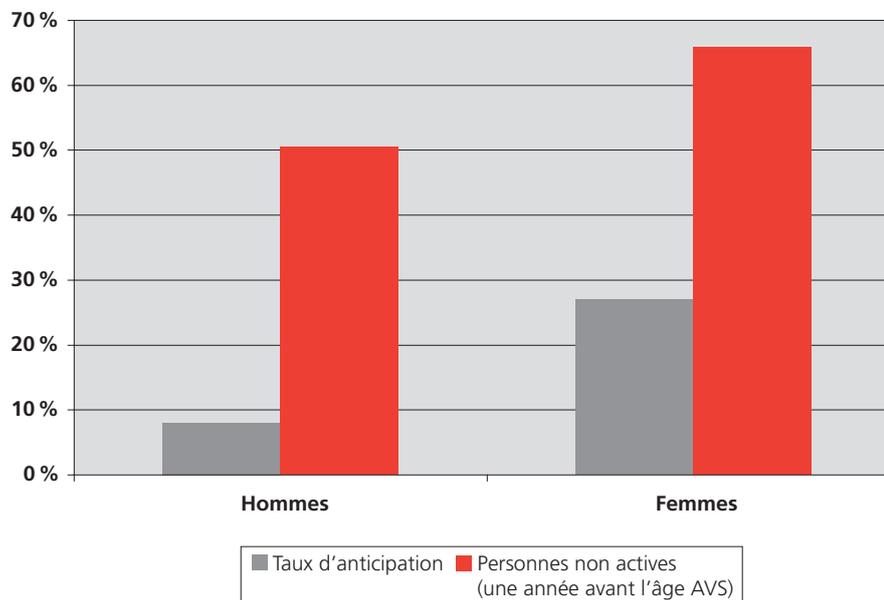
Cependant, les taux d'activité des personnes qui sont à un an de l'âge ordinaire de la retraite (64 ans pour

les hommes et 63 ans pour les femmes) nous montrent une autre image. Selon l'Enquête suisse sur la population active (ESPA, moyenne des résultats 2005-2007), 50% des hommes et 66% des femmes qui ont un an de moins que l'âge ordinaire de la retraite n'exercent plus d'activité lucrative (cf. graphique G5).⁶

5 Les rentes de veuves et de veufs peuvent également être versées après que l'allocataire a atteint l'âge de la retraite. Si une personne remplit les conditions pour obtenir à la fois une rente de veuve ou de veuf et une rente de vieillesse, la rente la plus élevée lui est versée. Après le décès de son conjoint, une personne à la retraite non assurée résidant à l'étranger peut également avoir droit à une rente de veuve ou de veuf. Ce dernier point explique en grande partie la nette croissance des rentes de veuves ou de veufs versées à l'étranger. Cette augmentation est parallèle à la hausse du nombre de rentes de vieillesse versées à l'étranger.

6 La décision de quitter le marché de l'emploi peut être volontaire ou non. Les personnes sans activité lucrative mais qui cherchent encore un travail et sont disponibles comptent comme des personnes actives. En revanche, les bénéficiaires de rente AI ne sont pas considérés comme des personnes actives s'ils ne recherchent pas de travail et ne sont pas disponibles.

Anticipation de rentes de vieillesse en Suisse (2008) et taux d'activité professionnelle (2005-2007) en % G5



Source: OFAS, exploitation du registre des rentes et OFS, enquête suisse sur la population active (ESPA), moyenne 2005-2007

L'anticipation de la rente et le retrait du marché de l'emploi sont donc deux phénomènes séparés.

Quitter la vie professionnelle, comme ne pas y participer du tout (dans le groupe des personnes sans activité

lucrative, il y a aussi des personnes qui n'en ont pas depuis longtemps) ne dépend que très marginalement de la possibilité d'anticiper sa rente de premier pilier. Indépendamment de la situation sur le marché du travail, des facteurs comme la composition du ménage, le revenu commun ainsi que les revenus des deuxième et troisième piliers et l'existence d'autres sources de revenu ont une plus grande importance dans la décision de rester dans le monde de l'emploi ou de le quitter.

La statistique AVS, récemment publiée par l'OFAS, vous donnera des résultats supplémentaires. Vous en trouverez la version actuelle complète avec les tableaux à l'adresse internet: www.ahv.bsv.admin.ch

Michel Kolly, lic. rer. pol., conseiller scientifique, secteur Mathématiques de la division Mathématiques, analyses et statistiques, Office fédéral des assurances sociales.
Mél: michel.kolly@bsv.admin.ch

Allocations pour pertes de gain en cas de maternité – premier aperçu

Le 1^{er} juillet 2005, l'allocation pour perte de gain (APG) en cas de maternité est venue compléter le régime des APG et une première analyse statistique des bénéficiaires et des coûts de cette allocation est désormais possible. Depuis 2006, environ 55 000 femmes perçoivent annuellement des allocations en cas de maternité (équivalent à 70% des accouchées) pour un montant total un peu supérieur à 500 millions de francs. L'allocation se monte en moyenne à 107 francs par jour.



Gabriel Sottas

Office fédéral des assurances sociales



Philippe Millioud

Centrale de Compensation, Genève

Les allocations pour perte de gain (APG) en cas de maternité sont allouées depuis le 1^{er} juillet 2005 et offrent ainsi un revenu de remplacement aux mères après leur accouchement. Elles matérialisent ainsi le droit des mères à bénéficier d'une protection après l'accouchement, droit qui leur était reconnu dans la Constitution fédérale depuis des décennies. Elles ont été introduites lors de la dernière révision de la loi fédérale sur le régime des allocations pour perte de gain en faveur des personnes servant dans l'armée, dans le service civil ou dans la protection civile (LAPG) réalisée pour donner suite à l'initiative Parlementaire Triponez du 20 juin 2001. Cette révision a été adoptée par le Parlement le 3 octobre 2003 et, par suite de référé-

rendum, en votation populaire le 26 septembre 2004. Cette extension du régime des APG était logique, car les femmes ont cotisé depuis toujours à ce régime, sans en retirer les mêmes bénéfices que les hommes. Ces allocations sont réservées aux mères actives,¹ assurées obligatoirement au sens de la loi sur l'AVS pendant les neuf mois précédant l'accouchement et ayant effectivement exercé une activité lucrative durant au moins 5 mois au cours de cette période. Le droit à l'allocation est limité à 98 jours maximum, il s'éteint automatiquement en cas de reprise de l'activité lucrative, même partielle, avant l'expiration de ces 14 se-

1 i.e. les femmes salariées, les femmes actives dans l'entreprise de leur mari et percevant un salaire en espèce, et les indépendantes. Les femmes qui au moment de l'accouchement sont au chômage ou dans l'incapacité de travailler en raison de leur état de santé peuvent également être considérées comme ayant droit pour autant que des conditions complémentaires soient satisfaites, au nombre desquelles figure le fait de bénéficier d'un revenu de substitution.

Les allocations pour perte de gain ne sont versées qu'après que l'ayant droit aie fait valoir sa prétention auprès d'une caisse de compensation par le dépôt d'un formulaire de demande. Le délai de prescription est de 5 ans, ainsi, une personne peut percevoir une allocation bien après que l'événement ouvrant ce droit ne se soit réalisé. Par ailleurs, selon la date de l'accouchement, il se peut que la période de 14 semaines couverte par le droit à l'allocation en cas de maternité se trouve répartie sur deux années civiles et, dans de tels cas, puisque le versement de l'allocation s'opère en principe mensuellement, la mère bénéficiera également d'allocations au début de l'année civile qui suit l'accouchement. Les résultats statistiques présentés dans cet article se fondent sur les données de l'ensemble des formulaires de demande transmises régulièrement à la Centrale de compensation par les diverses caisses de compensation. En ce qui concerne l'ensemble des allocations pour perte de gain, soit les allocations en cas de service et les allocations de maternité, ces données couvrent en général, en mars de l'année suivante, au moins 98% des coûts comptabilisés dans le compte d'exploitation de l'année sous revue.

maines. L'indemnité se monte à 80% du revenu réalisé avant l'accouchement, mais au maximum à 172 francs par jour.

Le présent article livre une première analyse statistique des coûts et des bénéficiaires d'allocation en cas de maternité pour les années 2005 à 2007.

Allocations en cas de maternité et APG en général

Depuis 2006, l'ensemble des allocations versées annuellement au titre des APG est supérieur à 1,2 milliard de francs. Les allocations en cas de maternité représentent environ 42% de ce montant, soit 503 millions de francs en 2006 et 532 millions en 2007 (cf. tableau T1).² Ces montants sont de 4 à 10% supérieurs aux 483 millions estimés lors de l'élaboration de la loi.³ Le nombre annuel de bénéficiaires est quant à lui de l'ordre de 55 000 femmes.

Le nombre moyen de jours indemnisés par bénéficiaire a passé de 86 en 2006 à 90 en 2007, ce qui, compte tenu du déroulement du processus d'indemnisation permet de conclure sans grand risque d'erreur que la totalité des femmes bénéficiant de l'allocation en cas de maternité épuise son droit de 98 jours. Le montant moyen de cette allocation s'élève à 107 francs par jour, ce qui est relativement éloigné du maximum de 172 francs.

Les résultats de l'année 2005 ne sont pas directement comparables

2 Les allocations en cas de maternité ne sont pas répertoriées séparément dans le compte d'exploitation des APG. Ainsi, seules les données statistiques permettent de chiffrer les coûts effectifs de cette allocation, données qui couvrent approximativement 98% des coûts comptabilisés dans le compte d'exploitation (cf. tableau T1 et encadré).

3 Cf. rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 3 octobre 2002 relatif à l'initiative parlementaire « Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative (Triponez Pierre) » (FF 2002 6998).

APG et allocations en cas de maternité de 2005 à 2007

T1

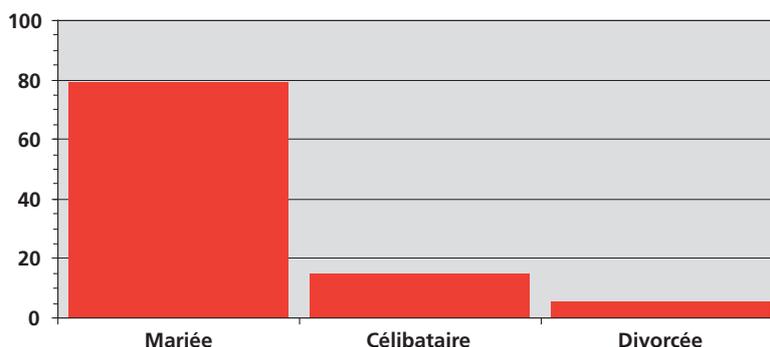
	2005	2006	2007
Ensemble des allocations APG¹ (en millions de fr.)			
Compte d'exploitation ²	793,8	1250,7	1266,5
Données statistiques	784,9	1211,3	1252,2
Allocations en cas de maternité			
Allocations versées (en millions de fr.)	163,5	503,4	531,9
Part au total des APG	20,8 %	41,6 %	42,5 %
Nombre de bénéficiaires	22 134	54 488	55 078
Montant moyen par bénéficiaire (fr.)	7387	9238	9657
Nombre de jours indemnisés (en milliers)	1551	4698	4953
Nombre moyen de jours indemnisés	70	86	90
Montant moyen par jour (fr.)	105	107	107

¹ Allocations en cas de service et allocations de maternité.

² Une présentation complète du compte d'exploitation des APG des années considérées est publiée dans CHSS 2/2006, CHSS 2/2007 et CHSS 2/2008.

Répartition des bénéficiaires ayant accouché en 2006 selon leur état-civil

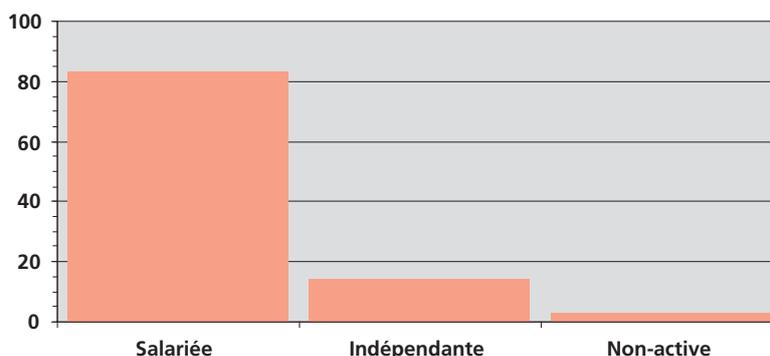
G1



Source: CdC/OFAS

Répartition des bénéficiaires ayant accouché en 2006 selon leur genre d'activité

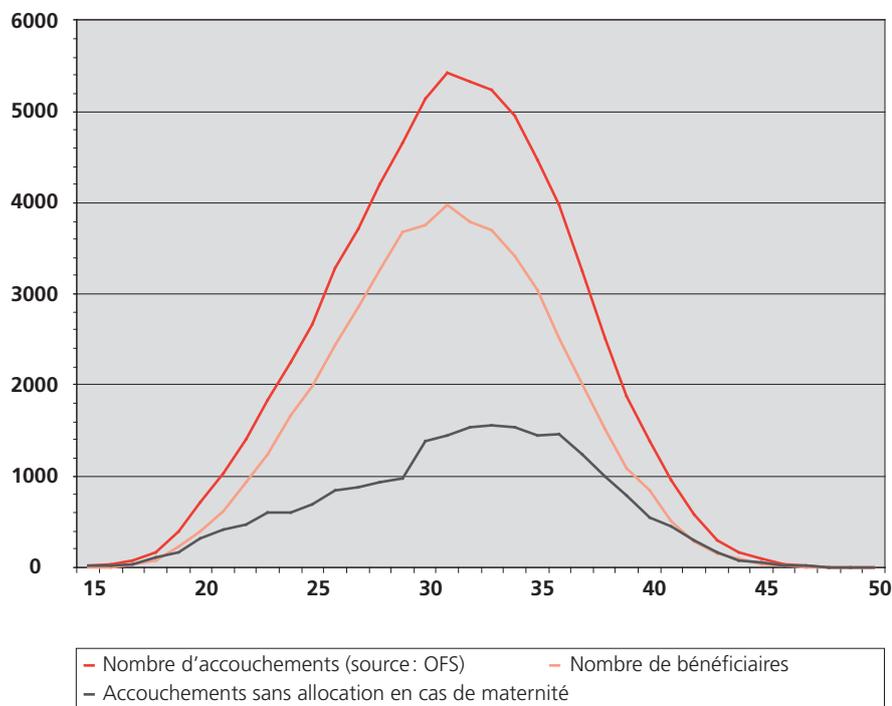
G2



Source: CdC/OFAS

Nombre d'accouchements et nombre de bénéficiaires en 2006 selon l'âge de la mère

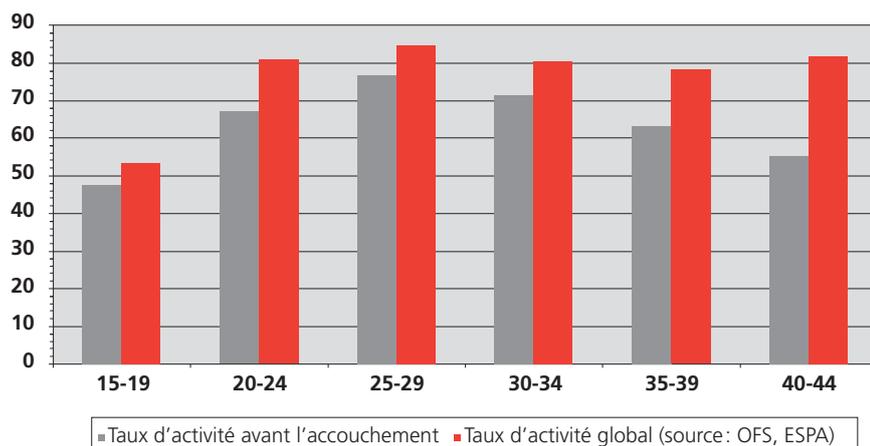
G3



Source: CdC/OFAS/OFS

Taux d'activité en 2006 selon la classe d'âge

G4



Source: CdC/OFAS/OFS

puisque le nouveau droit n'est entré en vigueur que le 1^{er} juillet avec, comme disposition transitoire, que celui-ci s'applique également aux femmes ayant accouché avant son

entrée en vigueur, mais uniquement pour la période de droit qui n'était pas encore écoulée à ce moment-là. Ainsi, le nombre de bénéficiaires en 2005 avoisinait les 50% de celui de

2006 alors que le nombre moyen de jours indemnisés par bénéficiaire (70) était, pour sa part, significativement inférieur à celui des années suivantes.

Analyse des bénéficiaires ayant accouché en 2006

Une analyse des données non plus sous l'angle comptable, mais sous celui des périodes indemnisées montre qu'il y a 50 100 bénéficiaires d'allocation de maternité ayant accouché en 2006. La statistique de la population ayant recensé 72 150 accouchements pour 2006,⁴ il y a donc environ 22 000 femmes qui ont donné naissance à un enfant au cours de cette année et qui n'ont pas reçu d'allocation de maternité. Ainsi, seul 70% des accouchées satisfaisaient aux conditions d'octroi de l'allocation. On notera également que cet effectif correspond parfaitement à la prévision du Conseil fédéral qui faisait état d'environ 50 000 dossiers à traiter annuellement.⁵ Comme on peut s'y attendre, la très grande majorité de ces 50 100 bénéficiaires sont mariées (presque 80%, cf. graphique G1). Les femmes célibataires constituent le 15% des bénéficiaires alors que les divorcées représentent quant à elles le 5% de cet ensemble.⁶ Ces deux dernières proportions sont un peu plus élevées que celles que l'on observe pour la répartition des accouchements selon l'état-civil de la mère et reflètent le fait que les femmes célibataires ou divorcées

4 OFS, Encyclopédie statistique de la Suisse, tableau su-f-1.2.2.4.23, disponible sur Internet sous www.bfs.admin.ch

5 Cf. avis du Conseil fédéral du 6 novembre 2002 suite au rapport de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national du 3 octobre 2002 relatif à l'initiative parlementaire « Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain. Extension du champ d'application aux mères exerçant une activité lucrative (Triponez Pierre) » (FF 2003 1032).

6 Le nombre de veuves est pour sa part négligeable.

exercer plus souvent une activité lucrative que les femmes mariées.

Les allocations en cas de maternité sont allouées aux personnes actives dans la période précédant l'accouchement. Le graphique **G2** montre que 83% des bénéficiaires ayant accouché en 2006 étaient salariées, alors que les indépendantes représentaient près de 14% d'entre elles. On observe également une proportion de 3% de bénéficiaires non-actives, ce qui s'explique par le fait, que même des femmes qui semblent n'exercer aucune activité lucrative au moment de l'accouchement (par exemple, pour cause d'arrêt de travail pour des raisons inhérentes à leur état de santé ou pour cause de chômage) peuvent remplir les conditions donnant droit à une allocation de maternité.

Le droit à l'allocation n'est pas subordonné à la reprise de l'activité lucrative à la fin du congé de maternité, ce qui laisse toute latitude aux mères pour mettre fin aux rapports de travail pour un terme au cours de la période d'indemnisation, sans per-

dre leur droit. Tant que le rapport de travail existe, les ayants droits reçoivent en principe l'allocation en cas de maternité via leur employeur. Or, pour les bénéficiaires salariées ayant accouché en 2006, on observe que seul 16% d'entre elles ont perçu directement tout ou partie de leurs allocations. La grande majorité des salariées conserve ainsi un contrat de travail au moins jusqu'à la fin de la période de droit à l'allocation.

Le graphique **G3** présente une comparaison entre le nombre de bénéficiaires et le nombre d'accouchements⁷ selon l'âge de la mère. On y observe, comme cela était prévisible, que c'est pour les classes d'âge les plus élevées que le nombre d'accouchées n'ayant pas bénéficié d'allocations est proportionnellement le plus élevé. Le rapport entre le nombre de bénéficiaires ayant accouché en 2006 et le nombre d'accouchements permet de calculer un taux d'activité au moment de la naissance qui est en moyenne de 70%. Ce taux est le plus élevé dans la classe des 25-29 ans pour diminuer progressivement jusqu'à 40-44 ans (cf. graphique **G4**). Cette tendance dissimule vraisemblablement l'influence sur le taux d'activité du rang de l'enfant (qu'il n'est pas possible d'établir sur la base des données administratives). Il est en effet connu⁸ que le taux d'activité

des femmes diminue en fonction du nombre d'enfants. La comparaison avec le taux d'activité de l'ensemble des femmes⁹ corrobore également cette conclusion.

Le versement des allocations ne peut intervenir qu'après le dépôt de la demande par l'ayant-droit. Ainsi, plus la demande est déposée tardivement, plus le versement des allocations est différé et, sur les près de 50 100 bénéficiaires ayant accouché en 2006, on en recense environ 5000 (soit tout de même près de 10%) pour lesquelles aucune prestation n'a été versée avant mars 2007. De ce fait, il est encore trop tôt pour effectuer une analyse similaire des bénéficiaires ayant accouché en 2007; cependant, tout laisse supposer que les résultats seront comparables.

Gabriel Sottas, Dr. ès sciences math.,
expert statistique, secteur statistiques,
division Mathématiques, analyses,
statistiques, OFAS.
Mél: gabriel.sottas@bsv.admin.ch

Philippe Millioud, lic. ès sciences physiques,
collaborateur scientifique, Centrale
de Compensation, Genève.
Mél: philippe.millioud@zas.admin.ch

7 Source: OFS, BEVNAT.

8 DFI, Rapport sur les familles 2004: structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins, 2004, p. 49.

9 Source: OFS, ESPA, définition des personnes actives selon les normes internationales; exploitation: OFAS.

Révision de la loi fédérale sur l'assurance-accidents

Le 30 mai 2008, le Conseil fédéral a adopté, à l'intention du Parlement, le message concernant la révision de la loi sur l'assurance-accidents (LAA),¹ qui regroupe deux projets. Le premier a pour objet les adaptations apportées aux prestations et à la mise en œuvre de l'assurance-accidents, ainsi que l'inscription de l'assurance-accidents des personnes au chômage dans la LAA, et quelques modifications des dispositions sur la prévention des accidents et maladies professionnels. Quant au second, il porte sur l'organisation et les activités accessoires de la CNA. Le message s'en tient pour l'essentiel aux propositions faites par le Conseil fédéral dans le projet mis en consultation. La révision est traitée par le Conseil national en tant que premier conseil et devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2011.



Peter Schlegel
Office fédéral de la santé publique

L'assurance-accidents obligatoire dans ses grandes lignes

En Suisse, un grand pas a été franchi dans le domaine des assurances sociales quand, en 1918, la responsabilité des employeurs en matière d'accidents a été remplacée par l'assurance-accidents obligatoire, qui contribue à restaurer la santé et la capacité de travail des assurés victimes d'un accident tout en compensant leur perte de gain.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) le 1^{er} janvier 1984, l'assurance-accidents obligatoire était réglée conjointement avec l'assurance-maladie par la loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents (LAMA). Seuls les employés travaillant dans des branches à haut risque étaient alors assurés contre les conséquences économiques d'accidents et de maladies professionnels. Depuis 1984, toute la population active de Suisse (environ 3 mil-

lions de personnes) est obligatoirement assurée contre les uns et les autres, mais aussi contre les accidents survenus pendant les loisirs. Les chômeurs sont également couverts par la LAA et les indépendants ont la possibilité de s'assurer à titre facultatif. Les personnes occupées à temps partiel chez un même employeur pour une durée de travail hebdomadaire inférieure à huit heures ne sont pas assurées contre les accidents non professionnels.

Les prestations de l'assurance-accidents obligatoire sont définies en détail dans la LAA et dans son ordonnance d'application. La législation prévoit le versement de prestations à court terme (traitement médical, réadaptation médicale, indemnités journalières) et à long terme (rente d'invalidité, rente de survivant, indemnité pour atteinte à l'intégrité, allocation pour impotent).

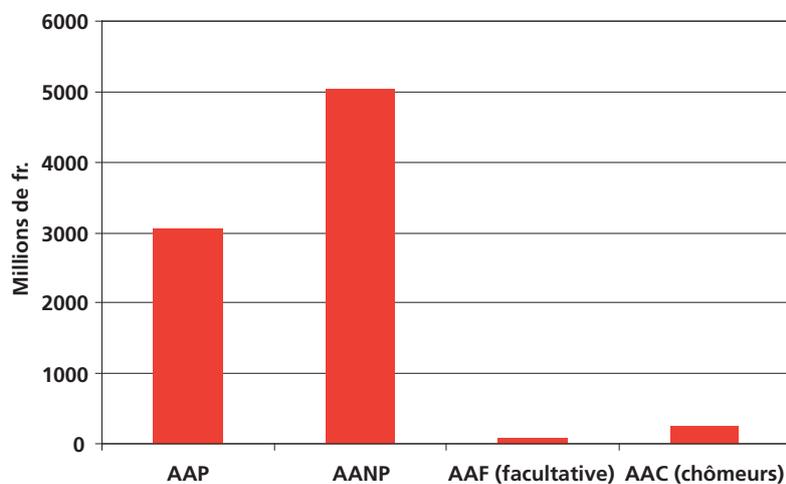
Les indemnités journalières et les rentes sont calculées sur la base du gain assuré, dont le montant est plafonné. Fixé par le Conseil fédéral en fonction de l'évolution des prix, ce montant maximal sert aussi de base pour le calcul des cotisations et des prestations de l'assurance-chômage ainsi que pour celui des indemnités journalières de l'assurance-invalidité. Depuis le 1^{er} janvier 2008, il est de 126000 francs. L'indemnité journalière pour incapacité totale de travail et la rente d'invalidité pour invalidité totale s'élèvent à 80% du gain assuré. En cas d'incapacité de travail ou d'invalidité partielle, ce pourcentage est réduit en conséquence.

L'assurance-accidents obligatoire est gérée par la Caisse nationale

1 FF 2008 4877 ss ou www.bag.admin.ch/themen/versicherung/00321/02413/04163/index.html?lang=fr

Recettes 2006

G1



suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) et par quelque 30 autres assureurs autorisés (compagnies d'assurance privées, caisses-maladie et caisses publiques d'assurance-accidents). Le domaine d'activité de la CNA est défini dans la LAA et réglé en détail dans son ordonnance d'application. La CNA jouissant d'un monopole partiel, les autres assureurs LAA autorisés ne peuvent assurer que les entreprises n'entrant pas dans son champ de compétence. Dès lors qu'une entreprise ne relève

pas du domaine d'activité de la CNA et qu'aucune assurance LAA n'a été conclue par l'employeur (p.ex. pour les employés de maison, le personnel de nettoyage), les coûts afférents aux prestations légales sont pris en charge par la caisse supplétive LAA. Celle-ci fournit également les prestations d'assurance lorsqu'un assureur LAA privé ou une caisse-maladie pratiquant la LAA ne sont pas ou plus en mesure de s'en acquitter pour cause d'insolvabilité.

Recettes des assureurs LAA

En 2006, les recettes des assureurs LAA se sont montées à environ 8,5 milliards de francs. Cette somme englobe les primes encaissées, les revenus des capitaux et les recettes provenant d'actions récursoires. Le volume des primes de la CNA s'est élevé à 4,2 milliards de francs et celui des autres assureurs à 1,7 milliard de francs. A noter que les recettes de l'assurance contre les accidents non professionnels (AANP) sont beaucoup plus élevées que celles de l'assurance contre les accidents professionnels (AAP) (cf. graphique G1).

Provisions et réserves des assureurs LAA

En 2006, la fortune gérée par les assureurs LAA pour l'assurance-accidents obligatoire (provisions et réserves) était de 40 milliards de francs, dont 30 milliards pour la CNA et 10 pour les autres assureurs. Les provisions et les réserves de l'AANP étaient nettement supérieures à celles de l'AAP (cf. graphique G2).

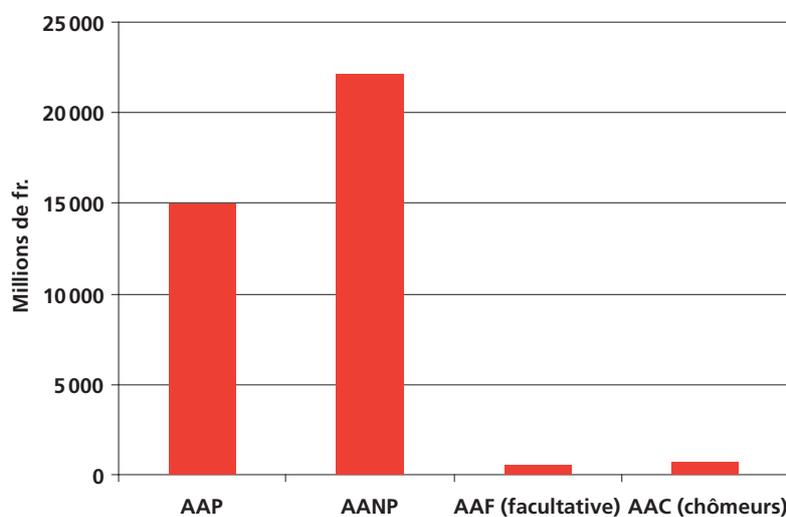
Message du Conseil fédéral concernant la révision de la LAA

Généralités

Si la LAA a connu quelques modifications ponctuelles occasionnées par des changements apportés à d'autres lois d'assurances sociales, elle n'avait en revanche fait l'objet d'aucune révision générale depuis son entrée en vigueur. Il n'y avait en effet pas de raison de la revoir de fond en comble, car elle fonctionnait sans problèmes majeurs. C'est donc la première fois qu'elle est soumise à un réexamen de grande ampleur, qui prend en considération l'ensemble des attentes, des expériences et des évolutions depuis 1984. Il a notamment été tenu compte du fait que, depuis quelque temps, les divergences de conception et d'exigences en matière de financement de l'assu-

Réserves et provisions 2006

G2



rance LAA s'accroissent entre les sociétés d'assurance privées et l'institution de droit public qu'est la CNA. De plus, le durcissement de la concurrence entre les assureurs a mis en évidence la nécessité de régler de façon nouvelle divers points qui, jusqu'ici, avaient été résolus d'un commun accord. Il est par ailleurs apparu que l'octroi de prestations de la prévoyance professionnelle obligatoire pouvait entraîner une surindemnisation non négligeable avec les prestations de l'assurance-accidents obligatoire, surtout pour les personnes victimes d'un accident peu avant l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS. Ce problème, qui n'avait pas été décelé comme tel auparavant, doit impérativement être réglé. Enfin, la conscience accrue que les structures d'entreprises doivent être transparentes (gouvernement d'entreprise) a rendu évidente la nécessité d'adapter l'organisation de la CNA aux exigences modernes en la matière.

Le message du Conseil fédéral porte principalement sur les modifications touchant les prestations et le financement de l'assurance LAA, ainsi que sur les nouvelles règles concernant l'organisation de la CNA et les activités accessoires qu'elle est autorisée à pratiquer. Ces deux thèmes pouvant aisément être traités séparément, le message est structuré de manière que le Parlement puisse débattre des modifications en deux paquets distincts.

Les modifications en détail

Le message développe les points essentiels suivants:

- couverture d'assurance des grands sinistres
- réduction de la rente d'invalidité une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS
- financement futur des allocations de renchérissement sur les rentes LAA
- transparence des tarifs des primes suite à la suppression du tarif commun

- droit des administrations publiques de choisir leur assureur
- tarifs médicaux
- prévention des accidents et maladies professionnels
- renforcement de la surveillance
- organisation et activités accessoires de la CNA

Couverture d'assurance des grands sinistres

Selon le droit en vigueur, la responsabilité des assureurs LAA n'est pas limitée en cas de grands sinistres (séismes, attentats terroristes, etc.). Ils sont en effet tenus de verser les prestations prévues par la loi dans leur intégralité aux assurés victimes d'un tel événement. Vu qu'il leur est quasiment impossible de conclure une réassurance pour ce type de dommages, ils doivent constituer des provisions très importantes, sans quoi ils risquent l'insolvabilité. Les assureurs LAA privés souhaitant voir leur responsabilité limitée, il est proposé dans le message de prévoir un plafond de 2 milliards de francs par événement pour les assureurs LAA privés et de 2 milliards aussi pour la CNA. Cette limite serait par exemple atteinte en cas de séisme d'ampleur nationale ou de rupture du barrage de la Grande-Dixence, événements très rares susceptibles de survenir en moyenne une fois en 500 à 1000 ans. Si cette limite venait à être dépassée, les prestations allant au-delà seraient prises en charge par la Confédération.

Réduction de la rente d'invalidité une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS

Aujourd'hui, le versement d'une rente d'invalidité par l'assurance-accidents obligatoire est en principe garanti jusqu'au décès de la personne assurée. Or, plus cette dernière est proche de l'âge légal de la retraite au moment de l'accident, plus il y a risque de surindemnisation avec les prestations versées au titre de l'AVS et de la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et in-

validité (LPP). Afin d'écartier ce problème, le projet de révision prévoit une nouvelle réglementation: le droit à une rente d'invalidité LAA continue d'exister à vie, mais son montant est réduit dès que l'assuré atteint l'âge ordinaire de la retraite selon l'AVS, et ce de façon échelonnée en fonction de son âge au moment de l'accident.

Financement futur des allocations de renchérissement sur les rentes LAA

La législation actuelle prévoit que le Conseil fédéral adapte au renchérissement les rentes de l'assurance-accidents obligatoire au même rythme que les rentes de l'AVS. Il se fonde pour ce faire sur l'indice suisse des prix à la consommation. Les allocations de renchérissement sont financées par des excédents d'intérêts sur les capitaux de couverture. Si ceux-ci ne suffisent pas, les assureurs prélèvent temporairement un supplément de prime (système de répartition des dépenses).

Ce procédé suppose une certaine pérennité de l'effectif des assurés, ce qui n'est pas nécessairement le cas pour les assureurs privés. C'est pourquoi ils ont institué, dès l'entrée en vigueur de la LAA, un «fonds destiné à garantir les rentes futures», système de compensation qu'il est prévu d'ancrer dans la loi.

Transparence des tarifs des primes suite à la suppression du tarif commun

Jusqu'à fin 2006, les assureurs privés LAA appliquaient un tarif de primes commun. Sur recommandation de la Commission de la concurrence, il a été convenu qu'à partir du 1^{er} janvier 2007, ils ne fixeraient plus de tarif déterminant pour tous les assurés LAA (à l'exclusion de la CNA), mais que chacun d'eux définirait son propre tarif. Dans l'optique de garantir malgré tout une certaine transparence et de respecter les principes régissant le droit des assurances sociales (conformité aux risques, égalité de traitement), il est prévu d'ins-

crire dans la loi des règles nouvelles, mais fondées sur la pratique actuelle en matière d'établissement de tarifs de primes.

Droit des administrations publiques de choisir leur assureur

Au moment de l'entrée en vigueur de la LAA en 1984, les administrations publiques cantonales et communales ont dû décider si elles voulaient assurer leur personnel non artisanal auprès de la CNA ou d'un assureur LAA privé. Une fois leur décision prise, elles ne pouvaient plus changer d'avis. Le projet de révision prévoit de leur donner dorénavant la possibilité de choisir tous les trois ans entre la CNA et un assureur LAA privé.

Tarifs médicaux

A l'heure actuelle, les conditions régissant la structure des tarifs médicaux, les prix et les agents payeurs diffèrent entre l'assurance-accidents et l'assurance-maladie. Il importe donc, dans un premier temps, d'uniformiser les structures sur lesquelles est fondée la rétribution des traitements médicaux dans les diverses assurances sociales. Il sera ensuite possible, dans un second temps, d'aborder la question du montant de la rétribution et de la définition des agents payeurs pour les traitements hospitaliers.

Prévention des accidents et maladies professionnels

Le projet de révision prévoit de modifier la composition de la Commission fédérale de coordination pour la sécurité au travail (CFST) et de la charger d'adopter le compte séparé que tient la CNA pour l'affectation du supplément de prime destiné à la prévention des accidents et maladies professionnels. Par ailleurs, de nouvelles bases légales sont créées pour:

- la perception de contributions pour la prévention des accidents auprès des entreprises étrangères exerçant une activité en Suisse,

- les travaux présentant des dangers particuliers,
- la planification et la coordination des mesures de sécurité propres aux chantiers.

Renforcement de la surveillance

Dans le droit actuel, la surveillance est réglée de manière très succincte. Eu égard à la suppression du tarif de primes commun et à la libéralisation du marché de l'assurance-accidents, le système doit cependant être mieux contrôlé afin d'éviter tout problème de financement de l'assurance et de garantir le respect des principes régissant les assurances sociales. C'est pourquoi il est proposé de renforcer la surveillance et de prévoir des amendes en cas de violation grave des dispositions légales.

Réorganisation de la CNA

Le projet mis en consultation proposait pour cet objet deux solutions de conception très différentes. La variante «Haute surveillance de la Confédération» reprend le système d'organisation en vigueur aujourd'hui, à savoir celui de l'autogestion de la CNA par ses assurés et par leurs employeurs. Quant à la variante «Surveillance directe de la Confédération», elle considère la CNA comme une entreprise appartenant à la Confédération et à laquelle s'appliquent dans leur intégralité les principes décrits dans le rapport du Conseil fédéral du 13 septembre 2006 sur l'externalisation et la gestion de tâches de la Confédération (rapport sur le gouvernement d'entreprise), à commencer par la détermination de la stratégie et l'approbation des primes par cette dernière. La grande majorité des participants à la consultation s'étant prononcés en faveur de la variante «Haute surveillance de la Confédération», c'est celle-ci qu'il est prévu d'ancrer dans la loi. La conception actuelle est donc maintenue, à savoir que la surveillance de l'institution CNA est exercée par le Conseil fédéral au niveau de la haute surveillance et par

les organes de la CNA au niveau de la surveillance directe. Par ailleurs, l'actuel conseil d'administration de la CNA est désormais scindé en deux entités: un conseil de surveillance et un conseil d'administration. Le premier remplit à peu de choses près les mêmes fonctions que l'assemblée générale d'une société anonyme. Ainsi, de par leur participation à cet organe, les partenaires sociaux sont associés au système de responsabilité de l'entreprise CNA. Quant au conseil d'administration, il a pour tâche principale la haute direction de l'entreprise, comme c'est aussi le cas pour une SA.

Activités accessoires de la CNA

Pour une institution de droit public comme la CNA, les principes constitutionnels déterminants exigent que les tâches et les domaines d'activité soient décrits dans la loi elle-même. La CNA a donc besoin d'une base légale complémentaire explicite pour exercer les activités qui ne sont pas en lien direct avec l'accomplissement de ses tâches principales, surtout si elles sont de nature commerciale.

La CNA exerce aujourd'hui déjà diverses activités accessoires telles que la gestion de cliniques de réadaptation, le développement et la vente de produits de sécurité ou encore le conseil et la formation dans le domaine de la promotion de la santé en entreprise. Ces activités ne prêtent guère à controverse, car elles contribuent à faire baisser les dépenses de l'assurance et constituent des mesures de prévention des accidents et des maladies professionnels. Bien que proches du mandat conféré à la CNA par la loi, elles ne font toutefois pas l'objet de base légale explicite à ce jour. Cette lacune est comblée par le projet de révision.

Il importe aussi que la CNA puisse mettre à profit le savoir qu'elle acquiert en pratiquant l'assurance-accidents dans le domaine du «traitement de sinistres pour des tiers».

Cette activité accessoire devrait donc figurer dans la loi.

Le Conseil fédéral n'a en revanche pas prévu d'y insérer de base légale pour l'exploitation des assurances complémentaires à la LAA ni pour la gestion de fortune pour les caisses de pension et les administrations publiques par la CNA.

Etapas déjà franchies

Le Conseil national délibère de la révision comme premier conseil. Le 20 juin 2008, sa commission de la sécurité sociale et de la santé publique, chargée de l'examen préalable du projet, a convié des représentants des partenaires sociaux, de la CNA et de

l'Association suisse d'assurances (ASA) afin d'entendre leurs points de vue. Le débat d'entrée en matière s'est déroulé le 9 septembre 2008.

Peter Schlegel, docteur en droit, avocat,
chef de la section Assurance-accidents,
OFSP. Mél : peter.schlegel@bag.admin.ch

Interventions parlementaires

L'OFAS met à disposition **une vue d'ensemble des objets** pendants au Parlement et au Conseil fédéral, **concernant l'enfance, la jeunesse, la vieillesse, les familles et les générations**. Lien: www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00062/index.html?lang=fr

Questions familiales

08.3315 – Postulat Nordmann Roger, 11.6.2008: Effets du congé paternité

Le conseiller national Roger Nordmann (PSS, VD) a déposé le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur l'effet du congé paternité conçu comme un des instruments d'une politique familiale globale. Il étudiera en particulier l'effet sur le taux d'activité professionnelle des mères de familles, sur le couple, sur l'éducation des enfants ainsi que sur l'égalité homme-femme. Il mettra également en évidence des effets indirects, notamment sur le rapport entre actifs et retraités pour le financement des assurances sociales. Enfin, il procédera à une comparaison internationale.

Développement

La Suisse est en retard dans le domaine de la politique familiale, et plus particulièrement dans le soutien aux parents d'enfants en bas âge. Il est nécessaire d'améliorer les possibilités de concilier les exigences de la vie professionnelle avec celles de la vie familiale, et l'introduction d'un véritable congé paternité constituerait une des mesures prometteuses. En effet, en Suisse, les pères n'ont légalement droit qu'à une journée de congé à la naissance

d'un enfant, ce qui n'est pas satisfaisant. En acceptant la motion 06.3662, le Conseil national avait reconnu le problème, mais cette motion avait échoué au Conseil des Etats. En demandant au Conseil fédéral un rapport sur la question, cela permettra de disposer d'une analyse plus complète et de faire avancer la discussion.»

Réponse du Conseil fédéral du 27.8.2008

«Le Conseil fédéral s'est déjà prononcé, dans sa réponse à la motion 06.3662 Nordmann, contre l'introduction d'un congé payé de paternité. Pour lui, la solution consistant à passer par les partenaires sociaux a fait ses preuves, et cette innovation n'est pas prioritaire en termes de politique sociale. Le Parlement a suivi l'avis du Conseil fédéral. Alors que le congé paternité vient à peine d'essuyer ce refus, il n'est pas indiqué de commander un rapport détaillé sur les effets que pourrait avoir un congé paternité payé de plusieurs semaines sur l'économie publique et sur le marché de l'emploi. En outre, à en croire la lettre d'intention que bon nombre d'organisations et de services s'occupant de politique familiale ont adressée le 30 août 2007 au Conseil des Etats juste avant qu'il débattre de la motion 06.3662 Nordmann, les recherches sur les politiques du personnel favorables aux familles, dans lesquelles un congé paternité ancré dans la loi constituerait un élément incontournable, existent déjà bel et bien. Un rapport supplémentaire n'apporterait donc guère de connaissances inédites et susceptibles de donner lieu à de nouvelles conclusions. Le Conseil fédéral est d'avis que, si l'on veut concilier vie professionnelle et vie familiale, il faut favoriser d'autres mesures que l'introduction d'un congé paternité. Il s'agit principalement de réformer l'imposition des familles, d'encourager l'accueil extra-familial pour enfants et de promouvoir l'introduction d'horaires de travail flexi-

bles au niveau des entreprises. Le Conseil fédéral considère par conséquent, et compte tenu des ressources limitées de l'administration fédérale, qu'il n'est pas pertinent de demander un rapport sur les effets d'un congé paternité.»

08.3391 – Postulat Hochreutener Norbert, 12.6.2008: Paternité active, politique économique et politique de la famille

Le conseiller national Norbert Hochreutener (PDC, BE) a déposé le postulat suivant:

«Je charge le Conseil fédéral de préparer un rapport dans lequel il répondra notamment aux questions suivantes:

1. Quelle est la place occupée par les pères suisses (y compris en comparaison internationale) sur l'échelle de la répartition des tâches lucratives et non lucratives entre les sexes et sur celle des indicateurs sanitaires, sociaux et économiques pertinents?
2. Quel est l'impact de l'accroissement du travail à temps partiel chez les hommes ayant des enfants de moins de 15 ans sur la croissance économique, la participation au marché du travail, le taux d'activité, les dépenses de santé et l'évolution démographique en Suisse? Une analyse coûts-bénéfices sera réalisée.
3. Quels sont les facteurs qui retiennent les hommes de prendre une part plus active aux tâches domestiques et familiales? Quelles sont les modifications de la politique économique, de la politique de la famille, du système des assurances sociales et du régime fiscal qui permettraient aux hommes de s'engager davantage dans la sphère domestique et familiale?

Développement

Avec l'émancipation des femmes et la hausse de leur taux d'activité, un large consensus s'est dessiné en faveur d'une participation accrue

des hommes en ce qui concerne la prise en charge des enfants et les tâches ménagères. Le nombre d'hommes qui combinent leur engagement familial avec un emploi à temps partiel n'a toutefois que faiblement augmenté (11,9% en 2007, contre 7,8% en 1991). Les statistiques de la santé publique montrent une forte corrélation entre la morbidité et l'appartenance à l'un ou l'autre sexe, avec des conséquences financières spécifiques au niveau des entreprises et de l'économie. D'après une étude réalisée par l'Office fédéral de la statistique, l'incompatibilité entre vie familiale et vie professionnelle d'une part, le montant des dépenses d'autre part, sont les deux facteurs principaux qui poussent aujourd'hui les couples à renoncer à avoir des enfants et qui expliquent le fort recul du taux de naissances chez les personnes au bénéfice d'une formation supérieure. Il est donc essentiel pour la prospérité de la Suisse d'appliquer une véritable égalité des sexes dans la vie professionnelle, de sorte que les hommes et les femmes soient aussi productifs que possible et qu'ils restent en bonne santé. Le rapport demandé comblera les lacunes scientifiques et le manque de données spécifiques concernant les hommes. Divers pays étrangers ont déjà engagé des efforts dans ce sens. A titre d'exemple, il existe même en Autriche un service chargé des questions spécifiquement masculines («Männerpolitische Grundsatzabteilung») au sein du Ministère des affaires sociales et de la protection des consommateurs.

Réponse du Conseil fédéral du 27.8.2008

«Le postulat réclame un rapport renseignant sur la participation des pères aux tâches domestiques et familiales, ainsi que sur l'impact social de l'accroissement du nombre de pères travaillant à temps partiel. Ces questions ont déjà été traitées en détail dans plusieurs études publiées

ces dernières années par l'Office fédéral de la statistique (OFS), notamment: «Vers l'égalité? La situation des femmes et des hommes en Suisse» (Données sociales – Suisse, OFS 2003), «Travail familial, modèles d'activité rémunérée et répartition du travail domestique» (Bulletin d'information démographique, OFS 2005) et «Le ménage pour lieu de travail: le temps consacré au travail domestique et familial et son estimation monétaire» (Actualités OFS, 2006). Selon le recensement fédéral de la population réalisé en 2000, le modèle de répartition du travail le plus fréquent dans les couples est le temps partiel pour la femme et le temps complet pour l'homme (33%), suivi par le temps complet pour l'homme et l'absence d'activité lucrative pour la femme (28%). Le pourcentage d'hommes actifs à temps partiel n'a que faiblement augmenté ces quinze dernières années et il est toujours faible aujourd'hui (12%, ESPA 2007). Ces chiffres montrent qu'hommes et femmes sont encore loin d'être représentés d'une manière égale sur le marché du travail. A l'heure actuelle, cette répartition des rôles, restée très traditionnelle, semble constituer pour de nombreuses familles un compromis acceptable entre leurs exigences propres et celles liées à leur vie professionnelle. Le choix d'un modèle familial est une question personnelle, à laquelle chaque couple doit trouver sa propre réponse. La société, pour sa part, a pour mission de créer le cadre qui permette le mieux de concilier vie professionnelle et vie familiale. La conception des rôles de l'homme et de la femme n'évolue que lentement, mais les médias peuvent aider à faire changer les mentalités. Citons ici les campagnes «Fairplay at home» et «Fairplay at work» lancées par le Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes. Une autre raison majeure s'ajoute à ces motifs d'ordre privé: le monde économique ne fait toujours pas assez d'efforts pour

prendre des mesures favorables à la famille, telles que créer davantage d'emplois à temps partiel, promouvoir le partage de postes ou mettre en place des horaires à l'année. Le fait d'informer et de sensibiliser les entreprises pourrait et devrait aussi favoriser ce changement de culture. Au sein de la Confédération, le SECO est actif depuis quelques années dans ce domaine; il a notamment publié, en collaboration avec les associations patronales, le manuel PME «Travail et famille». Dans le cadre de cette sensibilisation, il faudra à l'avenir s'attacher tout particulièrement à éliminer les obstacles auxquels sont confrontés les hommes qui souhaitent travailler à temps partiel. Dans l'optique d'une meilleure compatibilité entre travail et famille, le Conseil fédéral a trois priorités: encourager les modèles d'horaire flexible au niveau des entreprises, développer l'accueil extra-familial des enfants et réformer l'imposition des familles. Etant donné par ailleurs les ressources limitées dont dispose l'administration fédérale, il juge inutile de produire un rapport sur la paternité active. Le Conseil fédéral propose donc de rejeter ce postulat, car les principaux éléments sont déjà connus et documentés par différentes études. Un rapport de plus n'apporterait pas de nouvelles données indispensables aux tâches politiques.»

Prévoyance

08.3404 – Motion Rossini Stéphane, 13.6.2008: LPP et pilier 3a. Statistique des bénéficiaires et des rentes

Le conseiller national Stéphane Rossini (PSS, VS) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de publier une statistique des bénéficiaires et de la répartition du montant des rentes des régimes de prévoyance professionnelle LPP et du 3^e pilier 3A.

Développement

La prévoyance professionnelle LPP fait partie intégrante du système des trois piliers de la prévoyance vieillesse suisse. Pour évaluer les effets des régimes qui la composent (AVS, LPP, 3A), il convient de disposer de statistiques fiables. Or, force est de constater que malgré les lacunes mises en évidence depuis de nombreuses années et les différentes interventions parlementaires exigeant de les combler, rien de sérieux n'est entrepris dans ce domaine. De plus, les récents travaux scientifiques publiés par l'OFAS (Wanner, 2008) confirment cette situation insatisfaisante. Il est donc urgent, pour construire un système de prévoyance vieillesse fondé sur la base d'une connaissance objective de ses effets, de disposer de données exhaustives sur le niveau des rentes des bénéficiaires, comme cela se fait dans l'AVS. Sans connaître la répartition des rentes, il ne sera pas possible de vérifier si le système des trois piliers répond à ses objectifs constitutionnels. Les analyses actuelles, fondées sur des moyennes et des approximations, ne sont pas crédibles.»

Réponse du Conseil fédéral du 10.9.2008

«Le programme pluriannuel de la statistique fédérale prévoit trois projets consacrés à ce thème: l'enquête sur les nouvelles rentes, celle sur les données fiscales et la statistique de la prévoyance vieillesse.

L'enquête sur les nouvelles rentes constitue le projet le plus urgent aux yeux du Conseil fédéral. Elle a pour but de saisir les nouvelles rentes au niveau de leurs bénéficiaires. Les données à ce sujet proviennent d'une part de l'Administration fédérale des contributions (AFC), à laquelle les caisses de pensions, les assurances et les banques communiquent les nouvelles rentes versées aux titres des 2^e et 3^e piliers, et d'autre part de la Centrale de compensation (CdC), qui tient les registres du 1^{er} pilier. Il s'agit là d'un projet très complexe, qui implique de nombreux acteurs (plusieurs offices fédéraux, tous les cantons, près de 4000 institutions de prévoyance). Sa réalisation prendra donc du temps et ne devrait pas s'achever avant 2013. Le groupe chargé du projet d'enquête sur les données fiscales examine si les don-

nées relatives au revenu et à la fortune des ménages peuvent être obtenues directement auprès des autorités fiscales des cantons, et si ces données sont statistiquement exploitables. Une autre partie des informations souhaitées sera collectée dans le cadre de la statistique de la prévoyance vieillesse. Des relevés par échantillonnage permettant une extrapolation des résultats à l'échelle suisse serviront à calculer, entre autres, les revenus des rentes provenant des trois piliers au niveau de leurs bénéficiaires. Des indicateurs à ce sujet seront publiés en 2009. Le Conseil fédéral est persuadé que ces projets, et plus particulièrement l'enquête sur les nouvelles rentes, permettront de réunir la plupart des informations réclamées par la motion. Il propose l'élaboration d'une étude de faisabilité destinée à dresser la liste des informations qui manquent encore et à examiner les possibilités de combler ces lacunes et les conditions à réunir à cet effet.»

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 30 septembre 2008)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil		2 ^e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur / référendum
			Commission	Plénium	Commission	Plénium		
LAMal – Projet 1B Liberté de contracter	26.5.04	FF 2004, 4055	CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2, 15.10, 9.11.07 18.2.08 (1 ^{re} partie) 18.3, 5.6.08 (2 ^e partie), 14.4, 13.5, 27.6, 26.8.08 (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)	CSSS-CN 30.6.04, 18.1, 2.6.08 (2 ^e partie)	5.3, 4.6.08 (2 ^e partie)	13.6.08 (2 ^e partie)	14.6.08 (2 ^e partie)
LAMal – Projet 1D Participation aux coûts	26.5.04	FF 2004, 4121	CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04	CE 21.9.04	CSSS-CN 30.6.04			
LAMal – Projet 2B Managed Care	15.9.04	FF 2004, 5257	CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06 2 ^e partie médicaments: 9.1, 15.2, 26.3, 3.5, 13.9.07 8.1, 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.)	CSSS-CN 25.10.07, 13.7, 24.4, 18.9.08 (2 ^e partie médicaments) 4.6, 18.9.08 (2 ^e partie, diff.)	CN 4.12.07 (2 ^e partie médicaments)		
Révision AI Financement additionnel	22.6.05	FF 2005, 4377	CSSS-CN 26.1.07 17/18.1.08	CN 20.3.07 18/19.3, 11.6.08	CSSS-CE 3.7, 27/28.8, 12, 15, 16.10, 9.11.07	CE 18.12.07, 27.5, 4/5.6, 12.6.08 (diff.)	13.6.08	
11^e révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations	21.12.05	FF 2006, 1917	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08	CN 18.3.08				
11^e révision de l'AVS. Introd. d'une prestation de prétraite	21.12.05	FF 2006, 2019	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08	CN 18.3.08				
IP Oui aux médecines complémentaires	30.8.06	FF 2006, 7191	CSSS-CN 23.11.06, 25.1.07, 24.4, 8.9.08	CN 18/19.9, 19.12.07, 17.9.08	CSSS-CE 16.10, 9.11.07 13.5, 26.6.08	CE 13.12.07		
LAA Révision	30.5.08	FF 2008, 4877	CSSS-CN 20.6, 9.9.08					

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
20-21.11.2008	Les jeunes d'aujourd'hui et la sexualité: évolution, influences, perspectives (cf. présentation ci-après)	Bienne, Palais des Congrès	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ Office fédéral des assurances sociales (OFAS) Effingerstrasse 20 3003 Berne 031 322 92 26 ekkj-cfej@bsv.admin.ch www.cfej.ch
27.11.2008	Changer d'R. Action sociale: reprendre l'initiative	Palais de Beaulieu Lausanne	ARTIAS Rue des Pêcheurs 8 1400 Yverdon-les-Bains Tél. 024 423 69 66 info@artias.ch www.artias.ch
28.11.2008	Nouvelles précarités dans la vieillesse?	Buffet de la Gare, Yverdon-les-Bains	Pro Senectute Formation continue, Case postale 844 1800 Vevey Tél. 021 925 70 10 www.pro-senectute.ch
5.1.2009- 23.3.2009 (12 lundis)	Enjeux de société et prospective (cf. présentation ci-après)	IDHEAP, Chavannes-Renens	IDHEAP Prof. Giuliano Bonoli Route de la Maladière 21 1022 Chavannes-près-Renens Tél. 021 557 40 90 www.idheap.ch/ps giuliano.bonoli@idheap.unil.ch
15/16.1.2009	La question de l'«abus» dans l'économie, la politique et la société. Réalités, fictions et réponses sociopolitiques	Université de Fribourg	Département « Travail social et politiques sociales » Université de Fribourg Route des Bonnesfontaines 11 Tél. 026 300 77 80 tsp@unifr.ch

Séminaire de Bienne 2008 de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse CFEJ: Les jeunes d'aujourd'hui et la sexualité: évolution, influences, perspectives

Les mutations culturelles et sociales, l'émancipation de la femme ainsi que l'accélération du développement physique des adolescents modifient la perception, l'attitude et les comportements des jeunes face à la sexualité. En effet, longtemps confinée à la sphère strictement privée, la sexualité a peu à peu envahi l'espace public. Les images et les allusions

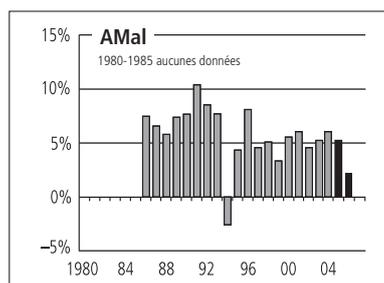
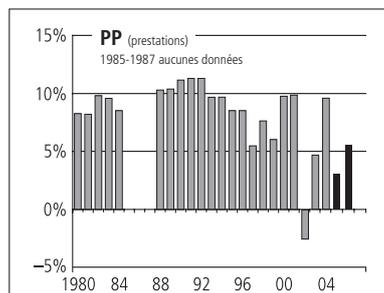
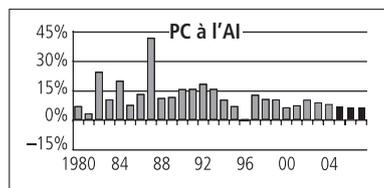
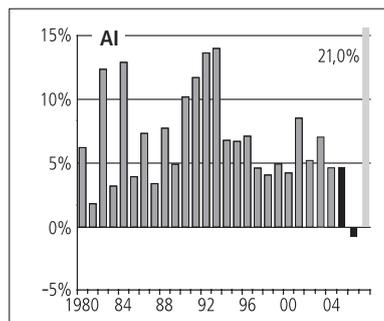
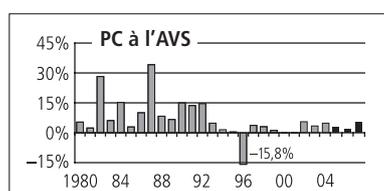
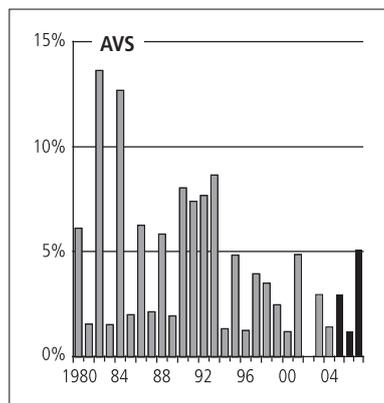
plus ou moins connotées sexuellement font désormais partie du quotidien de tout un chacun sans égards à l'âge, à la maturité, à la sensibilité culturelle ou religieuse. Cela étant, tout porte à croire que les jeunes d'aujourd'hui sont parfaitement documentés et pourtant, qu'en est-il réellement? Quels changements peut-on observer chez les jeunes? Quelle(s) idée(s) se font-ils de la sexualité? Sont-ils vraiment mieux informés et «armés» que leurs parents et grands-parents? Quelle est la place et l'attention qu'ils portent à la sexualité? Comment la vivent-ils? Quelles valeurs notre société

transmet-elle à ses enfants? Peut-on endiguer ou comment gérer l'afflux d'images véhiculées par les mass médias et technologies de communication prisées par les jeunes? Comment s'assurer que tous les enfants et les jeunes puissent bénéficier d'une éducation sexuelle différenciée et complète? Ces questions seront au cœur des débats du prochain Séminaire de Bienne de la CFEJ les 20 et 21 novembre 2008. Scientifiques, politiques, spécialistes et personnes issues du terrain s'interrogeront et apporteront des éléments de réponses à ces questions. La perspective des enfants et des jeunes sera particulièrement mise en valeur puisque des jeunes s'exprimeront sur le sujet au travers d'un film vidéo qu'ils auront réalisé à la demande de la CFEJ, tandis qu'une exposition permettra aux élèves d'une école bernoise d'illustrer le fruit de leurs réflexions sur les thèmes «amitiés, amour, sexualité». Par ailleurs, nous découvrirons à cette occasion les résultats d'une enquête confiée à l'Université de Bâle qui a été chargée à la fois d'analyser plusieurs milliers de mails de jeunes comportant des questions relatives à la sexualité et d'évaluer, par le biais d'un questionnaire en ligne destiné aux usagers des sites www.ciao.ch, www.tschau.ch et www.feelok.ch et auquel quelque 1200 jeunes ont répondu.

Enjeux de société et prospective

L'administration et la politique publique agissent dans un contexte social en constante mutation. Les structures démographiques évoluent, la composition ethnique de la population change, des institutions sociales telles que la famille ou le mariage perdent de l'importance. Tous ces développements présupposent des ajustements réguliers de la part des administrations publiques, qui, pour ce faire, ont besoin de connaissances précises et en temps réel de l'évolution sociale. Dans ce cours seront examinés les aspects du changement social qui sont plus directement liés à l'action de l'Etat, tels que le vieillissement démographique, les migrations et la gestion d'une société multiculturelle, l'égalité homme-femme ou la transformation des structures familiales et du monde du travail. Ces aspects seront abordés dans un premier temps d'un point de vue théorique et à travers des exemples concrets de dispositifs d'intervention.

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AVS		1990	2000	2005	2006	2007	Modification en %
							TM¹
Recettes	mio fr.	20 355	28 792	33 712	34 390	34 801	1,2%
	dont contrib. ass./empl.	16 029	20 482	23 271	24 072	25 274	5,0%
	dont contrib. pouv. publics ²	3 666	7 417	8 596	8 815	9 230	4,7%
Dépenses		18 328	27 722	31 327	31 682	33 303	5,1%
	dont prestations sociales	18 269	27 627	31 178	31 541	33 152	5,1%
Résultats des comptes		2 027	1 070	2 385	2 708	1 499	-44,7%
Capital		18 157	22 720	29 393	32 100	40 637 ²	26,6% ²
Bénéficiaires de rentes AVS ³	Personnes	1 225 388	1 515 954	1 684 745	1 701 070	1 755 827	3,2%
Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes	74 651	79 715	96 297	104 120	107 539	3,3%
Cotisants AVS, AI, APG		3 773 000	3 904 000	4 081 000	4 113 000	4 150 000	0,9%

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

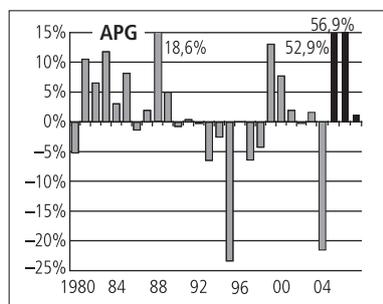
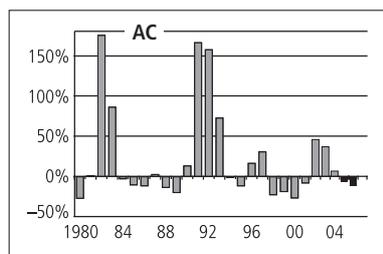
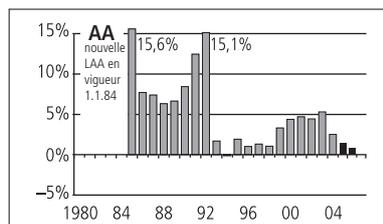
AI		1990	2000	2005	2006	2007 ³	TM ^{1,3}
Recettes	mio fr.	4 412	7 897	9 823	9 904	11 786	19,0%
	dont contrib. ass./empl.	2 307	3 437	3 905	4 039	4 243	5,0%
	dont contrib. pouv. publics	2 067	4 359	5 781	5 730	7 423	29,6%
Dépenses		4 133	8 718	11 561	11 460	13 867	21,0%
	dont rentes	2 376	5 126	6 750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

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

PP / 2^e pilier		1990	2000	2005	2006	2007	TM ¹
Recettes	mio fr.	32 882	46 051	50 731	53 734	...	5,9%
	dont contrib. salariés	7 704	10 294	13 004	13 488	...	3,7%
	dont contrib. empl.	13 156	15 548	19 094	19 908	...	4,3%
	dont produit du capital	10 977	16 552	14 745	15 081	...	2,3%
Dépenses		15 727	31 605	33 279	36 081	...	1,3%
	dont prestations sociales	8 737	20 236	25 357	26 895	...	6,1%
Capital		207 200	475 000	545 300	604 400	...	6,9%
Bénéficiaires de rentes	Bénéf.	508 000	748 124	871 282	896 026	...	2,8%

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

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs		1990	2000	2005	2006	2007	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 181	5 993	7 297	7 674	...	5,2%
	dont contrib. des assurés	3 341	4 671	5 842	6 009	...	2,9%
Dépenses		3 043	4 547	5 444	5 485	...	0,7%
	dont prestations directes avec rench.	2 743	3 886	4 680	4 725	...	0,9%
Résultats des comptes		1 139	1 446	1 853	2 190	...	18,2%
Capital		11 195	27 483	35 884	38 335	...	7,7%

AC Source: SECO		1990	2000	2005	2006	2007	TM ¹
Recettes	mio fr.	776	6 450	4 805	4 888	5 085	4,0%
	dont contrib. sal./empl.	648	6 184	4 346	4 487	4 668	4,0%
	dont subventions	-	225	449	390	402	3,1%
Dépenses		492	3 514	6 683	5 942	5 064	-14,8%
Résultats des comptes		284	2 935	-1 878	-1 054	22	-102,0%
Capital		2 924	-3 157	-2 675	-3 729	-3 708	-0,6%
Bénéficiaires ⁴	Total	58 503	207 074	322 640	299 282	261 341	-12,7%

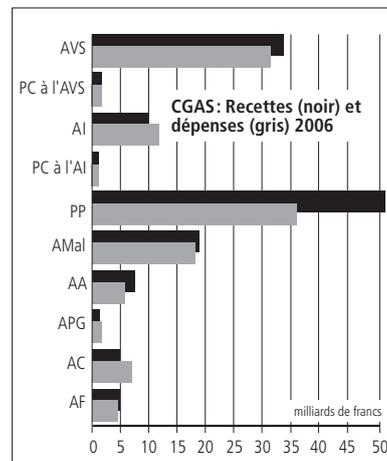
APG		1990	2000	2005	2006	2007	TM ¹
Recettes	mio fr.	1 060	872	1 024	999	939	-6,0%
	dont cotisations	958	734	835	864	907	5,1%
Dépenses		885	680	842	1 321	1 336	1,2%
Résultats des comptes		175	192	182	-321	-397	23,6%
Capital		2 657	3 455	2 862	2 541	2 143	-15,6%

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

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2006

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2005/2006	Dépenses mio fr.	TM 2005/2006	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	33 619	3,5%	31 682	1,1%	1 937	32 100
PC à l'AVS (CGAS)	1 731	2,1%	1 731	2,1%	-	-
AI (CGAS)	9 904	0,8%	11 460	-0,9%	-1 556	-9 330
PC à l'AI (CGAS)	1 349	4,9%	1 349	4,9%	-	-
PP (CGAS) (estimation)	53 734	5,9%	36 081	1,3%	17 652	604 400
AMal (CGAS)	19 685	4,1%	18 737	2,0%	948	9 604
AA (CGAS)	7 674	5,2%	5 485	0,7%	2 190	38 335
APG (CGAS)	929	3,6%	1 321	56,9%	-391	2 541
AC (CGAS)	4 888	1,7%	5 942	-11,1%	-1 054	-3 729
AF (CGAS) (estimation)	5 009	1,3%	4 980	2,0%	29	...
Total consolidé (CGAS)	137 914	4,4%	118 159	1,0%	19 755	673 920

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



Indicateurs d'ordre économique

	2000	2002	2003	2004	2005	2006
Taux de la charge sociale ⁵ (indicateur selon CGAS)	26,1%	26,9%	27,2%	27,1%	27,4%	27,2%
Taux des prestations sociales ⁶ (indicateur selon CGAS)	19,6%	20,8%	21,8%	22,0%	22,2%	21,5%

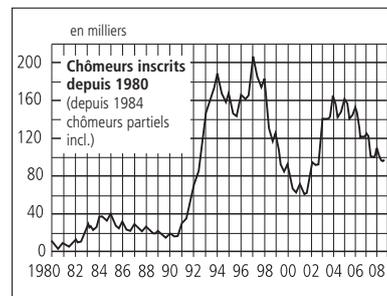
Chômeurs(es)

	ø 2005	ø 2006	ø 2007	juil. 08	août 08	sept. 08
Chômeurs complets ou partiels	148 537	131 532	109 189	92 163	94 039	95 980

Démographie

Scénario A-00-2005, «moyen», OFS

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



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 Y compris transfert de la part de la Confédération à la vente de l'or de la BNS (7038 millions de francs) en 2007.
 3 Valeur non comparable avec l'année précédente en raison de la RPT.
 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
 6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.

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

Source: Statistique des assurances sociales suisses 2008 de l'OFAS; seco, OFS.
 Informations: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Généralités

Jean-Marie Agier, Ariane Ayer, Rosario Sanchez, Hüsnü Yilmaz.

Maladie, accident, invalidité, vieillesse, perte de soutien: vos droits d'assurés. Nouvelle édition 2008. Préface de Béatrice Despland. 2008, Editions d'en bas, case postale 304, 1000 Lausanne 17. Tél. 021 323 39 18. www.enbas.ch. enbas@bluewin.ch. 176 p. 25 francs. ISBN 978-2-8290-0353-0.

A quelles prestations puis-je prétendre en cas de maladie, d'accident, d'invalidité, de vieillesse ou de perte de soutien? Comment s'y retrouver dans l'immense labyrinthe des assurances sociales en Suisse? Les auteurs de ce guide s'efforcent de démêler l'écheveau d'un ensemble très hétéroclite. Ils expliquent les prestations, leur montant et la manière dont elles se recourent; d'une façon aussi simple que possible et à l'aide d'exemples.

Dossier Assurances sociales 2008

Les assurés et l'AVS, l'AI, LAA, LAMal et la LPP. 17^e Edition. 2008, Keiser Verlag, Zürichstrasse 28, case postale, 6000 Lucerne 6. Tél. 041 412 00 10 (9h-12h) www.keiser-verlag.ch, info@keiserverlag.ch. 132 p. 60 francs. N° de commande: 1022.

Une vue d'ensemble complète et éprouvée sur le système des assurances sociales avec des comparaisons transversales systématiques. Nouveau: 5^e révision de l'AI: Détection et intervention précoces. Les mesures de réinsertion, préalable à la réadaptation professionnelle. LAA: Le nouveau montant maximum du gain assuré. Accident et responsabilité civile. L'impôt sur le revenu. L'imposition à la source.

Droit

Hofmann Jean-Samuel, Dupont Anne-Sylvie. **Recueil en Droit social**

suisse. Publié sous la direction de Bettina Kahil-Wolff et Rémy Wyler. 3^e édition. 2008, Schulthess Médias Juridiques SA, Zwingliplatz 2, 8022 Zurich. Tél. 044 200 29 99. www.schulthess.com. 1531 p. 160 francs. ISBN: 978-3-7255-5664-9.

Ce recueil de textes est la compilation des principaux textes de droit fédéral en matière de droit des assurances sociales et de droit du travail. Pour certains domaines particuliers, l'utilisateur trouvera les listes des textes qui ne seraient pas à disposition dans le corps de l'ouvrage avec leur référence. Cet ouvrage offre ainsi une vision globale de la matière, tout en restant facilement consultable. En outre, il tient compte des principaux changements législatifs prévus jusqu'au 1^{er} janvier 2009.

Politique sociale

Laurence Ossipow, Alexandre Lambelet, Isabelle Csupor. **De l'aide à la reconnaissance.** 2008, Les éditions ies, Haute école de travail social, case postale 80, 1211 Genève 4. Tél. 022 388 94 09. www.ies-geneve.ch, editions@ies.unige.ch. 306 p. 42 francs. ISBN 978-2-88224-082-8.

Fondé sur des entretiens et des observations en profondeur, cet ouvrage décrit d'abord l'activité des assistantes et des assistants sociaux œuvrant dans cinq CASS (centres d'action sociale et de santé) de l'Hospice général à Genève. Il dépeint ensuite le travail effectué dans quatre lieux de réinsertion aux pratiques et objectifs diversifiés (Réalise, Les Fringantes, le Bilan portfolio de compétences et Arcade 84). L'angle d'approche documente moins des politiques sociales, des règlements ou des directives que leur mise en œuvre pratique et les façons d'être ou d'agir des professionnel(le)s en interaction avec des bénéficiaires de l'aide sociale. Il questionne le travail de réinsertion tel qu'il se produit, au quotidien. La recherche présentée ici montre que ce travail de réinsertion

renvoie avant tout à une «resocialisation», c'est-à-dire davantage à un reformatage des comportements qu'au développement des compétences et des réseaux des bénéficiaires. L'analyse met aussi en évidence que, au-delà des rapports institutionnels de contrainte et de pouvoir, les assistants sociaux et les bénéficiaires initient des cycles de dons et de contre-dons, autant de processus de défi et de reconnaissance qu'il convient – à l'heure de la diminution des prestations d'assistance – d'articuler avec des principes renouvelés de justice sociale.

Egalité

Vincent Dupriez, Jean-François Orienne, Marie Verhoeven (éds). **De l'école au marché du travail, l'égalité des chances en question.** Collection de la Société Suisse pour la Recherche en Education, Vol. 141. 2008, Editions Peter Lang SA, Editions Scientifiques Internationales, case postale 746, 3000 Bern 9. Tél. 031 306 17 17. 411 p. 93 francs. ISBN 978-3-03911-721-5.

Cet ouvrage explore une question centrale: est-il encore permis de croire, aujourd'hui, au principe de l'égalité des chances et au rôle de l'institution éducative dans la poursuite de cet idéal? Les auteurs, ancrés dans diverses disciplines des sciences sociales et de l'éducation, apportent à cette interrogation une réponse prudente. Quatre démarches complémentaires sont articulées et correspondent aux quatre grandes parties de l'ouvrage: la discussion des théories de la justice et de leur pertinence dans le champ de l'éducation et de la formation; une sociologie des cadres cognitifs et normatifs de l'action publique; la documentation empirique des inégalités et des processus qui les sous-tendent; et l'analyse des politiques publiques contemporaines dans ce domaine, jusque dans les dispositifs pragmatiques qui les incarnent.

Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Complément d'information à l'Info-Service «Être au chômage», une brochure pour les chômeurs. Prévoyance professionnelle des personnes au chômage selon la LACI et la LPP	716.201 d/f/i ¹ gratuit
Assurances sociales en Suisse. Statistique de poche. 2008	318.001.08 f ² gratuit
Statistiques de la sécurité sociale: Statistique de l'AVS 2008	318.123.08 f ² Fr. 20.–

¹ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Effingerstrasse 31, 3003 Berne. Cette publication peut également être téléchargée sur le site www.espace-emploi.ch rubrique «Downloads et formulaires».

² OFCL, Diffusion publications. 3003 Berne. Fax 031 325 50 58. Courriel: verkauf.zivil@bbl.admin.ch; Internet: www.bbl.admin.ch/bundespublikationen/f

Sécurité sociale (CHSS)

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

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

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

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

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

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Rosmarie Marolf Mél: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Mél: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Bernadette Deplazes, Stefan Müller, Andrea Nagel	Tirage	Version allemande: 5100 ex. Version française: 1800 ex.
Abonnements et informations	OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 www.ofas.admin.ch Mél: verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
		Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
		Impression	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.5/08f