

Dossier

Rapport sur les familles 2004

Prévoyance

Optimisation de la surveillance

Politique sociale

Etude de l'OCDE: concilier travail et famille

Sécurité sociale

CHSS 6/2004

*Sécurité
sociale*

BSV /
OFAS /
UFAS /

Sommaire Sécurité sociale CHSS 6/2004

Editorial	329
Chronique octobre/novembre 2004	330
Mosaïque	332

Dossier

Rapport 2004 sur les familles	333
Les familles dans la statistique (Christoph Freymond OFS, Urs Portmann, OFAS)	334
La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle ? (Heidi Stutz, Bureau BASS, Berne)	339
La politique familiale en Suisse (Ueli Mäder, Université de Bâle)	342
La politique familiale dans les cantons et les communes (Daniel Kübler, Université de Zurich, Hans-Martin Binder, Interface, Politikstudien, Lucerne)	345
La politique familiale en comparaison internationale (Irene Gerlach, Université de Münster)	348
Mesures envisageables et éléments de discussion (Aurélie Moeri, OFAS, Joana Guldemann, OFAS)	351
Commentaire et point de vue de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (Jürg Krummenacher, COFF)	353
Pour une politique familiale durable (Pascal Couchepin, CF, DFI)	355

Pour une politique familiale libérale qui offre des chances et favorise la croissance (Christine Egerszegi-Obrist, CN)	359
La politique de la famille: notre affaire à tous (Ursula Haller, CN)	360
Une politique familiale est nécessaire à la pérennité d'une société vivable (Liliane Maury Pasquier, CN)	361
«La famille» dans une perspective politique (Thérèse Meyer-Kaelin, CN)	363

Prévoyance

Résultats de la commission d'experts «Optimisation de la surveillance dans la prévoyance professionnelle» (Helena Kottmann, OFAS)	365
---	-----

Santé publique

Assurance-maladie: quelle franchise à option choisir en 2005 ? (Nicolas Siffert, OFSP)	371
--	-----

Politique sociale

Villes européennes et politique sociale (Maarten Davelaar et Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Institute, Utrecht)	377
Concilier travail et famille (Susanna Bühler, OFAS)	382
Gestion du handicap: expériences internationales (Véronique Merckx, OFAS, Nancy Wayland Bigler, COAI)	385
Les Services médicaux régionaux de l'assurance-invalidité (Carl Lukas Bohny, OFAS)	389
Assurances sociales: ce qui change en 2005 (Rosmarie Marolf, OFAS)	392

Parlement

Interventions parlementaires	396
Législation: les projets du Conseil fédéral	399

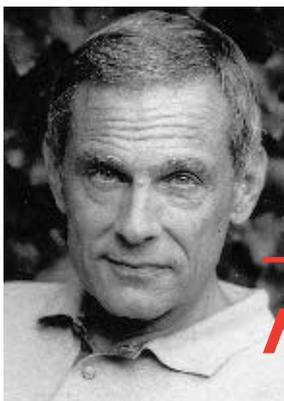
Informations pratiques

Calendrier	400
Livres et sites	401
Statistique des assurances sociales	402
Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle	404
Sommaire 2004 de «Sécurité sociale» (CHSS)	406

Notre adresse Internet:
www.ofas.admin.ch



Les nouveaux visages de la famille



Jost Herzog
 Chef de la Centrale pour les questions familiales*, OFAS

Quel est le poids de la politique familiale en Suisse et en quoi consiste-t-elle ? Il y a peu, toute personne ne s'intéressant que superficiellement à cette thématique aurait répondu qu'en comparaison avec d'autres domaines, la famille était le parent pauvre de la politique, que le cœur des dispositifs était constitué de transferts monétaires comme les allocations familiales ou les allègements fiscaux. Mais depuis, les choses ont commencé à bouger et la politique se penche sur la famille.

Le Rapport 2004 sur les familles montre que cette cellule de la société s'est très fortement diversifiée et que fonder une famille ne va plus de soi. Depuis 1970, le taux de fécondité ne suffit pas à assurer le maintien de l'effectif de la population, le nombre de femmes sans enfants ne cesse d'augmenter. La raison première de ce recul des naissances est – en particulier pour les femmes, mais aussi pour les hommes – que concilier famille et profession relève de la quadrature du cercle. Les coûts directs engendrés par les enfants ne sont donc pas la raison première du phénomène. En revanche, les adultes d'aujourd'hui sont sensibles au fait que vivre avec des enfants expose à des coûts indirects, notamment en termes de carrière. C'est un aspect dont le conseiller fédéral Pascal Couchepin a parlé lors de la présentation du Rapport 2004 sur les familles, sur l'Île St-Pierre, en insistant sur le rôle central que revêt la politique de la famille dans une perspective sociétale. S'appuyant sur ce constat, Pascal Couchepin s'est prononcé en faveur d'une réorientation, évoquant une «politique familiale durable».

Dans cette perspective, il convient de faire passer au premier rang les mesures qui améliorent la compatibilité entre famille et profession, avant celles qui portent sur les transferts financiers.

On pourrait dire de ce Rapport 2004 qu'il constitue une sorte de radiographie de la situation. Or, ce regard de l'intérieur a été validé par le regard extérieur posé sur

notre pays par l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse, intitulée «Bébés et employeurs – comment réconcilier travail et vie de famille» et sortie peu après le rapport suisse. L'OCDE conclut qu'en Suisse il faut améliorer cette compatibilité, sans quoi la pression sur les régimes de protection sociale et sur le marché de l'emploi ira en s'accroissant. La situation actuelle contribue à la baisse du taux de natalité, elle est responsable du fait qu'une grande partie du potentiel professionnel des femmes reste inutilisé.

La politique familiale de la Suisse est marquée par le fédéralisme et par le principe de subsidiarité. Si, à l'occasion de la conférence de presse sur l'étude de l'OCDE, le conseiller fédéral déclare qu'à ses yeux, rendre vie de famille et profession plus compatibles est une tâche qu'il juge prioritaire dans le contexte politique actuel, cela signifie qu'il entend jouer un rôle actif là où il en a la compétence. C'est déjà le cas avec le programme des aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants. Ensuite, le nouveau régime d'indemnité pour perte de gain en cas de maternité sera en vigueur dès le 1^{er} juillet 2005. Et lorsqu'il remettra sur le métier la fiscalité de la famille, le Conseil fédéral souhaite éliminer les obstacles fiscaux à un plus grand engagement professionnel des mères. Enfin, les Chambres fédérales travailleront toutes deux l'an prochain à une solution fédérale pour les allocations familiales.

Dans l'allocution prononcée sur l'Île St-Pierre, le conseiller fédéral Pascal Couchepin en a appelé aux responsables cantonaux et communaux, exhortés à renforcer leurs efforts dans les domaines qui ne relèvent pas de la compétence de la Confédération. Des questions doivent être résolues en matière de scolarité: les périodes blocs, l'âge de scolarisation, l'école à horaire continu. Si les cantons ne parviennent pas à s'entendre, c'est la Confédération qui, de son côté, examinera des solutions. A cela s'ajoute qu'il n'y aura pas de politique familiale durable si le monde de l'économie n'y met pas du sien: c'est à lui qu'il revient de créer davantage de postes de travail favorables à la famille. De son côté, la Confédération examine comment encourager les meilleures pratiques dans ce domaine.

La politique familiale est devenue «le» thème transversal de notre époque. Le dossier du présent numéro de Sécurité sociale, et tout particulièrement sa partie statistique, donne un coup de projecteur sur la situation des familles. Il propose aussi un aperçu des mesures en cours à tous les niveaux de l'Etat. Nous espérons que ce dossier contribuera à donner une réponse plus nuancée et optimiste à la question posée au début de cet éditorial.

**En plus des questions générales de politique familiale, le champ d'activité de la Centrale pour les questions familiales de l'OFAS comprend notamment les allocations familiales (LF sur les AF dans l'agriculture, travaux relatifs à l'élaboration d'une solution fédérale pour les AF), l'application de la loi sur les aides financières pour la création de places d'accueil extrafamilial pour enfants, le secrétariat de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, la publication du bulletin «Questions familiales», ainsi que des tâches relatives à l'application de la Convention de l'ONU sur les droits de l'enfant et à la prévention des mauvais traitements et des abus.*

Le directeur de Pro Infirmis prend les rênes de l'AI à l'OFAS

Le 1^{er} octobre, le Département fédéral de l'intérieur a nommé le directeur de Pro Infirmis, M. Alard du Bois-Reymond, au poste de vice-directeur en charge de l'assurance-invalidité à l'Office fédéral des assurances sociales. Il y succède à M^{me} Béatrice Breitenmoser, qui prend la direction du Service de l'exécution des peines du canton de Zurich le 1^{er} janvier 2005.

Ces prochaines années, la tâche principale du nouveau chef de l'assurance-invalidité sera la préparation et la mise en œuvre de la 5^e révision de l'AI. Le nouveau vice-directeur de l'OFAS est âgé de 43 ans. Economiste, il a fait une formation postgrade sur les pays en voie de développement et a été durant plusieurs années délégué du CICR avant de diriger Pro Infirmis. Il entrera dans ses nouvelles fonctions le 1^{er} janvier 2005.

Révision de la LAMal: données de la carte d'assuré

Le 6 octobre, le Conseil national et le Conseil des Etats ont éliminé les dernières divergences relatives aux projets partiels définissant les modalités de la nouvelle carte d'assuré. Le Conseil fédéral définira quelles données d'urgence peuvent être inscrites sur la carte avec l'accord des assurés. Les dispositions entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

Prestations complémentaires pour familles: accueil largement favorable

Les résultats de la consultation organisée sur l'introduction de prestations complémentaires pour familles ont été rendus publics le 18 octobre: la majorité des cantons, partis et organisations concernées

saluent les propositions de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national. Seuls le PRD, l'UDC, les associations patronales et une minorité de cantons s'opposent au projet.

Du 29 mars au 30 juin 2004, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national a organisé une consultation sur un projet de loi visant à l'introduction de prestations complémentaires pour familles (PCF). Ce nouvel instrument fédéral est destiné à lutter de façon plus ciblée contre la précarité des familles avec enfants. Le projet a été conçu suite au dépôt des deux initiatives parlementaires «Prestations complémentaires pour des familles. Modèle tessinois» (00.436 n, Jacqueline Fehr, et 00.437 n, Lukrezia Meier-Schatz), auxquelles le Conseil national avait décidé de donner suite le 21 mars 2001 à Lugano.

La commission a proposé trois modèles pour l'introduction de prestations complémentaires (PC) à l'intention des familles dans le besoin. Le modèle M1 couvre le manque à gagner de toute la famille et favorise en particulier les familles monoparentales avec un enfant, mais également les familles biparentales avec un ou deux enfants. Le modèle M2 entend avant tout venir en aide aux familles biparentales avec trois enfants et plus, dans la mesure où il vise à couvrir les besoins vitaux des enfants. Enfin, le modèle M3 est un compromis entre les modèles M1 et M2 et favorise lui aussi plutôt les familles avec de nombreux enfants. Les trois modèles entraîneraient des coûts compris entre 880 et 895 millions de francs. Chaque modèle comporte une incitation à l'exercice d'une activité lucrative, surtout grâce à la prise en compte d'un revenu hypothétique et au remboursement des frais de garde des enfants.

Les participants à la consultation étaient invités à répondre à six questions et à formuler séparément leurs remarques, suggestions et proposi-

tions supplémentaires. En tout, 76 prises de position ont été recueillies.

La majorité des participants attachent une grande importance au renforcement de la lutte contre la pauvreté des familles et des enfants. La plupart des partisans du projet insistent dans le même temps sur le fait que la réglementation proposée ne doit pas être instituée isolément, mais faire partie d'un train de mesures qui permette d'empêcher la paupérisation de familles, ou du moins d'en diminuer considérablement et durablement le risque.

Une grande majorité plaide en faveur d'une loi-cadre plutôt que d'une réglementation fédérale exhaustive ou d'une loi de subventionnement; l'objectif est de laisser à chaque canton toute latitude pour adapter les PCF à la réalité cantonale. Une grande majorité approuve également le fait que le projet concerne les familles au sens large du terme, même si certains craignent que cette notion élargie ne pose des problèmes d'application.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national reprendra ses délibérations sur les PCF à l'issue de la votation sur la nouvelle péréquation financière.

Réserves d'or

Le 27 octobre, le Conseil fédéral a débattu une nouvelle fois l'utilisation des réserves excédentaires d'or et des bénéficiaires de la Banque nationale. Il s'en est tenu à sa position: créer un fonds pour répartir les revenus de la gestion des capitaux provenant de la vente de l'or (deux tiers aux cantons et un tiers à la Confédération) et rejeter l'initiative sans contre-projet.

Le Conseil national aimerait quant à lui que les deux tiers des revenus des capitaux provenant de l'or et la moitié des bénéficiaires annuels de la Banque nationale soient affectés à l'AVS. Le reste irait aux cantons, la

Confédération ne recevant rien. Le Conseil des Etats pour sa part n'est pas entré en matière sur le projet relatif à l'or. Pour ce qui est de l'initiative populaire, il a refusé toute modification de la clé de répartition actuelle (deux tiers aux cantons et un tiers à la Confédération). L'affaire devrait à nouveau être débattue en décembre.

Loi fédérale sur les allocations familiales

Le 10 novembre, le Conseil fédéral s'est prononcé sur un projet de loi fédérale sur les allocations familiales émanant de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS). L'origine de cette loi proposée par la CSSS remonte à l'initiative parlementaire Fankhauser, en 1991. Cette proposition représente un contre-projet indirect à l'initiative populaire lancée par l'organisation faïtière des travailleurs TravailSuisse, «Pour de plus justes allocations pour enfants». Le Conseil fédéral et la CSSS rejettent cette initiative populaire, qui exige des allocations pour enfants mensuelles d'au moins 450 francs.

Les points essentiels du projet de loi fédérale sur les allocations familiales sont les suivants:

- Une allocation pour enfant d'un montant minimal de 200 francs par enfant et par mois, une allocation de formation de 250 francs au moins. (Enfant de 0 à 16 ans, jeune en formation de 16 à 25 ans)
- Toutes les personnes actives – salariés et indépendants – peuvent faire valoir le droit à l'allocation. C'est la première fois qu'un projet élargit les prestations aux indépendants et cela sans limite de revenu. Les non-actifs percevront également des allocations, mais dans les limites de revenus que les cantons auront éventuellement fixées. Ces limites ne seront cependant pas inférieures à celle

fixée pour les petits paysans dans la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture. A signaler que le montant des allocations familiales ne sera pas réduit en cas d'activité lucrative à temps partiel.

- Les caisses de compensation pour allocations familiales sont les organes d'exécution auprès desquels les employeurs et les indépendants doivent s'affilier. Les prestations doivent principalement être financées par des cotisations des employeurs et des indépendants sur le revenu. Toutefois les cantons pourront introduire une obligation de cotiser touchant aussi les salariés.
- Les cantons établiront les normes d'octroi des allocations familiales pour les personnes sans activité lucrative et seront responsables de leur financement. Cependant les cantons pourront fixer des limites de revenus pour cet octroi. Les allocations familiales pour les non-actifs sont destinées, par exemple, à un parent chef de famille ou un couple d'étudiants avec enfant et sans activité lucrative.

Les allocations familiales versées aux petits paysans et aux ouvriers agricoles ne sont pas concernées par ce projet de loi fédérale et restent réglementées dans la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture.

Les allocations familiales minimales prévues de 200 respectivement 250 francs par mois engendrent une augmentation des coûts annuels de 890 millions de francs – coûts actuels des prestations versées: 4080 millions de francs par an. La part du financement supplémentaire à la charge des employeurs (et éventuellement des salariés) et des indépendants s'élèvera à environ 690 millions de francs. Les 200 millions de francs restants seront à la charge des collectivités publiques, principalement des cantons.

Le Conseil fédéral ne préconise pas de montant défini, mais il s'op-

pose à une augmentation des coûts qui pénaliserait l'économie.

La COFF favorable à une loi fédérale sur les allocations familiales

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) a fait savoir, dans un communiqué de presse publié le 10 novembre, qu'elle se réjouissait que le Conseil fédéral était favorable à une harmonisation des allocations familiales. La COFF soutient une solution prévoyant pour tous les enfants des allocations dont les montants minimaux seraient de 200 et de 250 francs (en cas de formation professionnelle).

Les montants minimaux proposés par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national augmentent le pouvoir d'achat des familles, ce qui en fin de compte est aussi profitable à l'économie. La COFF se prononce clairement en faveur d'une solution de droit fédéral prévoyant des allocations pour tous les enfants, s'élevant au minimum à 200 francs (au minimum à 250 francs en cas de formation professionnelle). Elle soutient une solution complète de droit fédéral, qui règle de façon uniforme les allocations familiales dans toute la Suisse. Le financement est économiquement supportable et devrait être assuré par les cotisations des employeurs et partiellement par celles des travailleurs.

Un outil pour enseigner les assurances sociales: «Respect»

«Avons-nous la fibre sociale?» C'est sous ce titre qu'un nouvel outil pédagogique, intitulé «Respect», présente les assurances sociales. Des exemples simples tirés du quotidien incitent à la réflexion: qui prend en charge les frais de traitement d'un cancer? Et ceux d'un séjour en EMS? Et ceux d'une reconversion pour cause d'invalidité? Des petits textes faciles à comprendre décrivent les principales assurances sociales. Ils font partie du chapitre intitulé «Suis-je respectueux des autres?», où il est question des relations avec les autres, défavorisés ou non, et où la solidarité est mise en avant. La publication répond à un besoin, car, pour aborder ces thèmes, les écoles devaient se servir jusqu'ici de plusieurs brochures et documents, dont les textes n'étaient pas toujours faciles à comprendre.

Avec sept autres offices fédéraux (are, Bureau de l'égalité, imes, OFEFP, OFEN, OFSP, OFSPO), l'OFAS a collaboré à la rédaction et au financement de ce nouvel outil pédagogique destiné aux 6^e, 7^e, 8^e et 9^e années scolaires, qui comprend une brochure destinée aux élèves et des documents de travail pour les enseignants (avec des exercices à faire en atelier). Il traite aussi de sport, d'alimentation, d'égalité, de racisme, de transports, d'environnement et d'énergie.

«Respect» a été publié en français (ISBN 3-905356-26-0), en italien (ISBN 3-905356-28-7) et en allemand (ISBN 3-905356-23-6) et peut être commandé chez l'éditeur Bernet (www.bernetverlag.ch). 20 brochures pour élèves accompagnées d'un dossier pour enseignant coûtent 36 francs.

La «Fondation pour la sécurité des patients» en danger

La «Fondation pour la sécurité des patients», créée en décembre

2003, pourrait bien cesser ses activités dans un proche avenir, par manque de fonds. Elle devait développer des projets et élaborer des stratégies permettant d'accroître la sécurité des patients. Elle comptait parmi ses membres entre autres la Fédération des médecins suisses (FMH), l'Association suisse des infirmières et infirmiers, la Société suisse des pharmaciens et l'Organisation suisse des patients.

Marc Anton Hochreutener, nommé à la tête de la fondation dotée d'un capital de départ de 250 000 francs (200 000 provenant de la Confédération et 50 000 de ses membres), devait mettre en place la structure et trouver des sponsors. Mais cette dernière tâche s'est révélée plus difficile que prévu. Il fallait trouver 1 à 1,5 million de francs pour 2005 et autant pour 2006. La Confédération était censée verser un demi-million de francs, les associations professionnelles 80 000 à 100 000 francs et les cantons 700 000 à 1 million de francs. A la fin mars 2005, les caisses seront vides. S'il n'y a pas de retournement de la situation, la fondation devra cesser ses activités.

La retraite à 66 ans

Selon le programme de politique sociale des employeurs, l'âge de la retraite doit être porté à 66 ans dès 2013, pour les femmes comme pour les hommes. L'Union patronale suisse demande que les éléments politiquement réalistes de la révision refusée en mai de cette année soient repris, notamment le relèvement de l'âge de la retraite et la retraite à la carte dès 62 ans. Les employeurs souhaitent par ailleurs que les nouvelles rentes AVS ne soient plus adaptées à l'évolution des salaires, mais seulement au renchérissement. Ils appellent aussi de leurs vœux une réduction partielle des rentes pour enfants; par contre les rentes de veuve doivent rester inchangées.

Dans l'assurance-invalidité, les employeurs réclament de nouvelles mesures permettant de déceler plus tôt les problèmes et de mieux réintégrer les personnes, ce qui est prévu dans la 5^e révision de l'AI. Ils souhaitent également que des indemnités journalières, et non pas des rentes, soient versées durant la phase d'examen. La TVA plutôt qu'un relèvement des cotisations sur les salaires devrait fournir les fonds supplémentaires nécessaires à l'AI, qui a de grosses dettes. Les patrons demandent que les règles régissant l'invalidité soient plus sévères et qu'elles s'inspirent des normes de l'Organisation mondiale de la santé. En ce qui concerne la LAMal, ils réclament, à long terme, la suppression de l'obligation de contracter. Dans le domaine des hôpitaux, les employeurs plaident pour un système de financement moniste, prévoyant une prise en charge de tous les coûts par les assureurs-maladie.

Etat des lieux de la politique familiale



(Photo: Jean-Pierre Grüter)

Cet automne, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a présenté aux médias le «Rapport sur les familles 2004», établi en réponse à une recommandation parlementaire du conseiller aux Etats Stadler. Le rapport comprend une partie statistique et une partie thématique, ainsi qu'un commentaire indépendant rédigé par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales. Ces différents chapitres sont résumés dans les pages qui suivent.

La partie *statistique* donne un tableau actuel détaillé des familles en Suisse et illustre l'évolution des diverses formes familiales durant les dernières décennies.

La partie *thématique* est consacrée à la politique familiale suisse. Celle-ci fait tout d'abord l'objet d'un état des lieux à l'échelon fédéral, ainsi qu'au niveau des cantons et des communes, puis d'une comparaison avec la politique familiale de trois pays européens (France, Angleterre et Allemagne). Les articles se fondent tous sur une même définition des notions de «famille» et de «politique familiale», qui est discutée dans un chapitre tenant lieu de préambule. Ces analyses ont permis d'établir une liste des mesures structurelles envisageables pour renforcer la politique familiale.

Le dossier se poursuit par le discours que Pascal Couchepin a prononcé à l'occasion de la publication du rapport. Le conseiller fédéral reprend l'une des principales recommandations issues des travaux appelant à l'élaboration d'une stratégie de politique familiale et lance le débat sur une «politique familiale durable». La prise de position de représentants de divers partis fédéraux sur une telle stratégie clôt le dossier.

Le rapport sur les familles 2004 a été élaboré par l'Office fédéral des assurances sociales en collaboration avec l'Office fédéral de la statistique et des experts n'appartenant pas à l'administration. Pour le commander, voyez les indications à la page 358.

Les familles dans la statistique

Des indicateurs statistiques particuliers ont été élaborés lors de la rédaction du Rapport sur les familles. Ils permettent de brosser un tableau nuancé de la situation dans laquelle se trouvent les familles en Suisse et témoignent d'une mutation des formes de famille durant les trois dernières décennies. Cet article fournit des données de base sur ces grands thèmes.



Christoph Freymond
Office fédéral de la statistique



Urs Portmann
Centre de compétence Analyses fondamentales, OFAS

Ménage et famille

Depuis 1970, le nombre de ménages a augmenté plus rapidement que la population. Alors qu'on comptait 2,05 millions de ménages en 1970, il y en avait près de 50 % de plus en 2000, soit 3,12 millions. Les ménages sans enfant sont beaucoup plus nombreux qu'avant. En 1970, un ménage sur deux n'avait pas d'enfant. En 2000, la proportion avait passé à deux ménages sur trois.

Si on dénombre les personnes et non plus les ménages, le tableau est différent. Près de la moitié de la population (46,7 %) vit dans un ménage constitué d'un couple marié et d'au moins un enfant, 5,8 % des personnes vivent dans une famille monoparentale et 1,8 % dans un ménage formé d'un couple vivant en union libre avec enfant(s). 19,5 % des personnes vivent en couple marié sans enfants et 15,4 % vivent seules. La forme du ménage dépend largement de l'âge. Le graphique 1 le montre. La majorité des personnes de moins de 23 ans reste dans le giron familial. Jusqu'à 32 ans révolus suit une phase d'apprentissage de la vie adulte, où seule une minorité de personnes vit au sein d'une famille, la majorité d'entre elles préférant vivre seules ou sous une forme ou une autre de cohabitation. C'est alors que la part de couples

non mariés est la plus importante. Entre 33 et 52 ans, les ménages familiaux reprennent le dessus. Le désir de fonder une famille entraîne une diminution de la part de couples non mariés. Après 52 ans, la part des couples mariés sans enfant augmente, car les enfants quittent le domicile familial. Après 70 ans, un nombre croissant de personnes (des femmes principalement) vivent seules ou dans des maisons de retraite ou des établissements médico-sociaux (**graphique 1**).

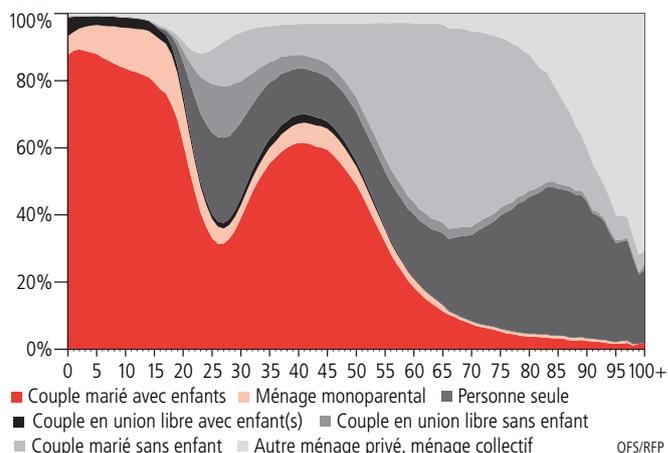
Une comparaison entre la situation des enfants en 1980 et leur situation en 2000 montre qu'il y a eu un changement léger mais significatif. En 1980, 91 % des enfants vivaient auprès d'un couple marié. Vingt ans plus tard, la part avait baissé, même si elle se montait encore à 85 %. Le deuxième groupe d'enfants en termes de taille, soit 12 % d'entre eux, vivent dans une famille monoparentale. En 1980, le taux était de 8 %. Le plus petit groupe d'enfants (3 %) réunit ceux qui vivent avec des parents non mariés.

Un ménage familial compte en moyenne 1,86 enfant de moins de 25 ans. Le nombre s'élève à 1,92 enfant pour la forme familiale la plus répandue, à savoir celle qui comprend des parents mariés. Les chiffres sont un peu moins élevés dans le cas des couples vivant en union libre (1,57) et des familles monoparentales (1,56).

De moins en moins de naissances...

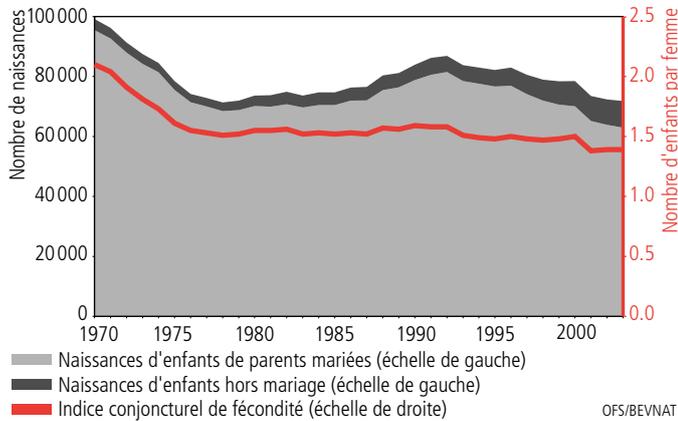
Après un pic à 113 000 naissances en 1964, le nombre de naissances a constamment diminué jusqu'en 1978.

Population résidente, selon le type de ménage et l'âge, en 2000



Naissances selon l'état civil de la mère et indice conjoncturel de fécondité, de 1970 à 2003

2

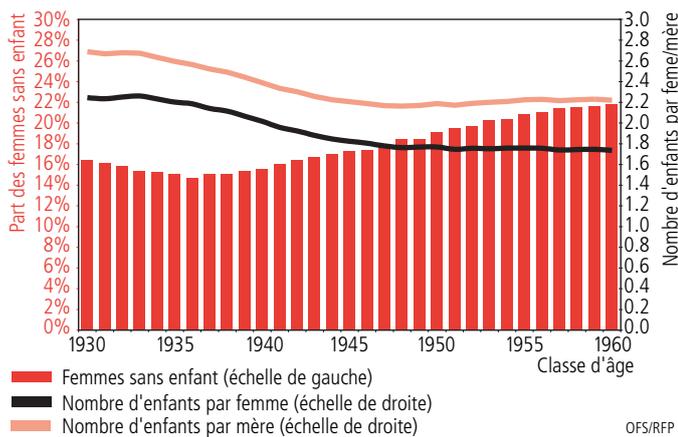


Par la suite, il y a eu une légère hausse, jusqu'en 1992. Mais le recul n'a pas été compensé. Depuis, le nombre de naissances est à nouveau en baisse. En 2003, 34 900 bébés de sexe féminin et 36 900 de sexe masculin sont venus au monde. 88 % de ces enfants sont nés de parents mariés. L'indice de fécondité, qui se situait à 2,1 enfants par femme en 1970, a baissé rapidement pour atteindre 1,5 enfant par femme à la fin des années 1970. Par la suite, il est resté relativement stable jusqu'au milieu des années 1990, avant de baisser encore légèrement à 1,4 enfant par femme (**graphique 2**).

Un peu plus de 16 % des femmes nées en 1930 n'ont pas eu d'enfant. Parmi les femmes nées plus tard, la part de celles qui sont restées sans enfant a augmenté pour se situer à 22 % pour les femmes nées en 1960. Plus d'un cinquième des femmes restent donc sans enfant. Le nombre d'enfants par mère a lui aussi baissé. Un recul de 2,7 à 2,2 enfants par mère a été enregistré pour les femmes nées entre 1930 et 1944. Dans les générations suivantes, le nombre d'enfants par mère reste plus ou moins stable. Seule la conjugaison de ces deux facteurs peut expliquer le recul des naissances dans la population. Le nombre de mères nées une même année étant plus élevé que celui des femmes sans enfant, les changements concernant les mères ont des effets plus marqués. Le quasi-parallélisme du recul du nombre d'enfants par femme et du recul du nombre d'enfants par mère le montre aussi (**graphique 3**).

Absence d'enfant et nombre moyen d'enfants par femme des générations 1930 à 1960, situation en 2000

3

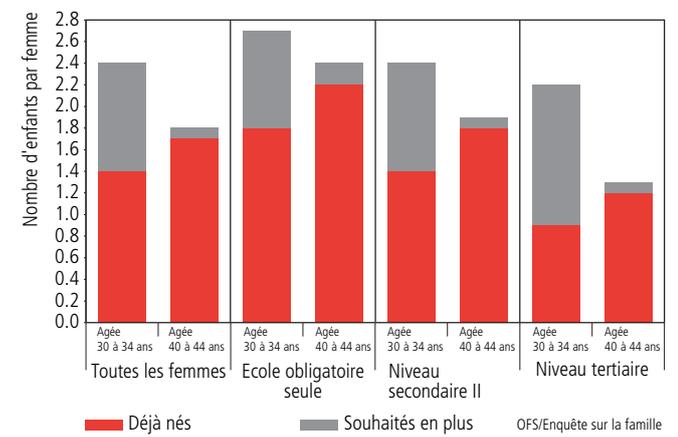


... et moins de naissances qu'on le voudrait

Le désir de maternité et sa réalisation ne dépendent pas uniquement de l'âge, mais aussi du niveau de formation. Les femmes âgées de 30 à 34 ans n'ayant suivi que l'école obligatoire sont celles qui désirent le plus d'enfants (2,7) et aussi celles qui en ont le plus (2,2). Les femmes en possession d'un diplôme d'une haute école souhaitent moins d'enfants (2,2), revoient drastiquement leurs objectifs à la baisse et ne donnent naissance en fin de compte qu'à un peu plus de la moitié des enfants désirés dans un premier temps (1,2). Toutes les femmes désirent davantage d'enfants qu'elles n'en mettent au monde (**graphique 4**).

Nombre moyen d'enfants déjà nés et d'enfants souhaités, selon l'âge et la formation de la femme, en 1994/1995

4

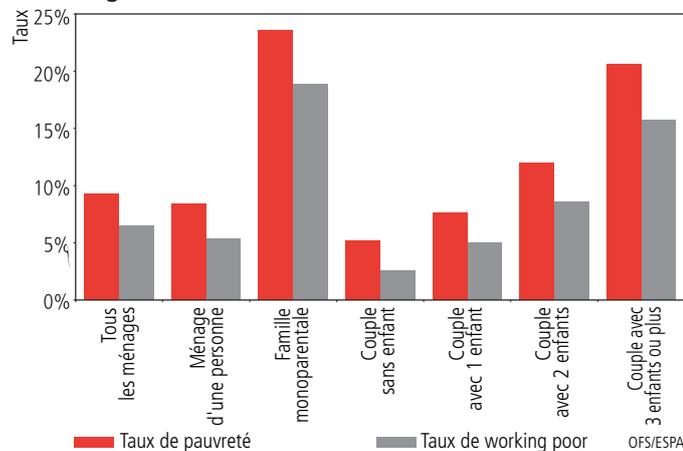


Famille et risque de pauvreté

Le taux de pauvreté des personnes âgées de 20 à 59 ans s'élevait en 2002 à 9,3 % sur l'ensemble des ménages. Les couples sans enfant et les personnes vivant seules sont moins touchés par la pauvreté (taux respectifs: 5,2 et 8,4 %). En ce qui concerne les couples, le risque d'être pauvre augmente avec le nombre d'enfants. Dès le deuxième enfant, ce risque est supérieur à

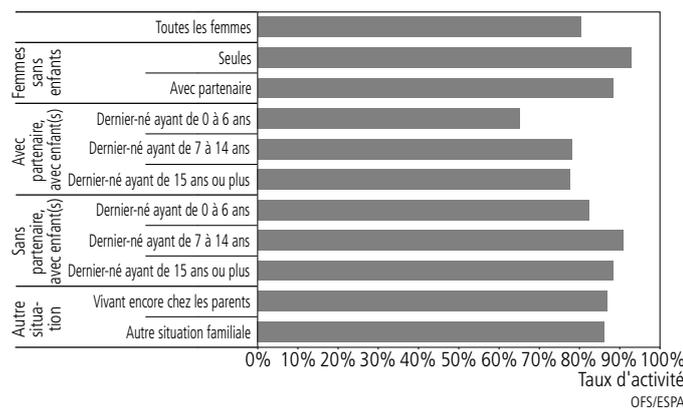
Taux de pauvreté et de working poor selon le type de ménage, en 2002

5



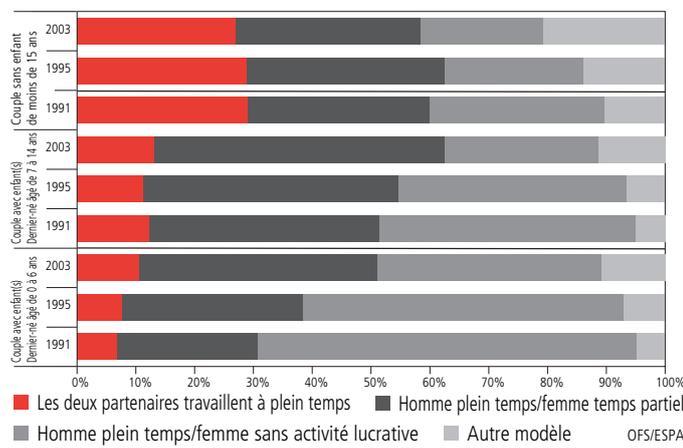
Taux d'activité des femmes de 25 à 54 ans selon la situation familiale, en 2003

6



Modèles de répartition de l'activité professionnelle, sans les retraités, de 1991 à 2003

7



la moyenne (12 %). Les couples ayant trois enfants ou plus sont particulièrement défavorisés (20,6 %). Mais ce sont les familles monoparentales qui enregistrent le taux de pauvreté le plus élevé: malgré les pensions alimentaires et l'aide sociale, près d'un quart d'entre elles (23,6 %) vivent en dessous du seuil de pauvreté. Si l'on ne prend en compte que les personnes actives occupées et le taux de working poor, les différences structurelles entre les familles et les ménages sans enfant demeurent (graphique 5).

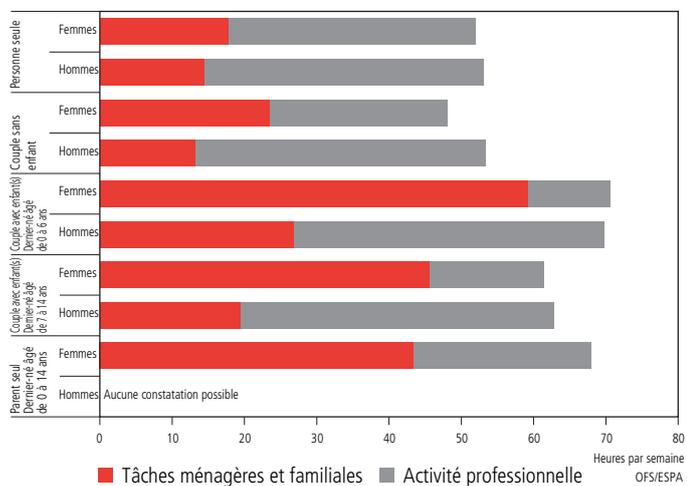
Taux d'activité des femmes, maternité et vie en couple

La corrélation est frappante entre vie au sein d'une famille et taux d'activité des femmes, alors qu'il n'existe pas de corrélation de ce type dans le cas des hommes. Le taux d'activité des hommes s'élève globalement à 95 %. La situation est plus contrastée en ce qui concerne les femmes: presque toutes les femmes sans enfant exercent une activité lucrative (sans partenaire: 93 %, avec partenaire: 88 %). La part passe à deux tiers pour les femmes qui vivent en couple avec des enfants de 0 à 6 ans. Lorsque le plus jeune des enfants atteint l'âge d'aller à l'école, le taux d'activité des mères augmente à nouveau. Le taux d'activité des mères qui élèvent seules leurs enfants est sensiblement plus élevé que celui des femmes qui peuvent compter sur un partenaire. La différence est particulièrement marquée lorsque les enfants n'ont pas encore l'âge d'aller à l'école. Le taux d'activité des mères de famille monoparentale dépasse de près de 17 % celui des femmes vivant en couple. L'écart n'est que de 13 % lorsque les enfants ont atteint l'âge scolaire (graphique 6).

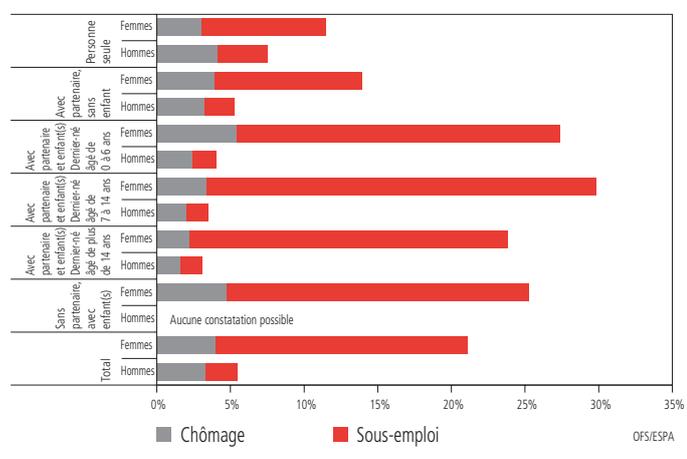
Lui travaille à plein temps, elle à temps partiel

Activités professionnelles, tâches ménagères et tâches familiales sont réparties de différentes manières entre l'homme et la femme, selon les couples. En 2003, seul un couple sur trois ayant au moins un enfant en âge préscolaire répartit les tâches selon le modèle traditionnel, selon lequel la femme est l'unique responsable des tâches ménagères et familiales, alors que l'homme exerce une activité lucrative à plein temps. Lorsque les enfants sont plus grands, seul un couple sur quatre partage les rôles selon ce modèle. Avec la hausse marquée du taux d'activité des mères, un autre modèle est devenu dominant au cours de la dernière décennie: celui où le père exerce une activité lucrative à plein temps et la mère une activité à temps partiel. 45 % des couples avec enfants en âge préscolaire et 54 % des couples avec enfants scolarisés se retrouvent dans ce cas de figure. Il est

Charge totale engendrée par l'activité professionnelle et les tâches ménagères et familiales, en heures par semaine, selon la situation familiale, sans les retraités, en 2000



Taux de chômage et de sous-emploi selon le sexe et la situation familiale des personnes âgées de 25 à 54 ans, en 2003



beaucoup moins fréquent que les parents occupent tous deux un emploi à plein temps. Les pourcentages s'élèvent alors à 8 et 11 % (graphique 7).

Les femmes responsables du ménage

Dans les couples, les hommes continuent à assumer la responsabilité principale en matière d'activité lucrative, alors que ce sont essentiellement les femmes qui se chargent des travaux ménagers aujourd'hui encore. Cela est vrai pour les couples avec enfants comme pour les couples qui n'en ont pas. Lorsqu'une famille est fondée, les femmes assument les tâches ménagères supplémen-

taires et la plus grande partie de la prise en charge des enfants. Lorsque les couples n'ont pas d'enfant, les femmes effectuent plus de 11 heures de tâches ménagères de plus que leur partenaire. Lorsque naît un enfant, les hommes réduisent légèrement leur engagement sur le front des tâches ménagères. Pour les femmes, le nombre d'heures consacrées à la cuisine, à la lessive, au nettoyage, etc., passe de 19 à 30 heures par semaine. La prise en charge des enfants s'ajoute au surcroît de tâches ménagères à accomplir dans les familles. Dans ce domaine, les pères s'impliquent davantage. C'est lorsque des enfants en âge préscolaire vivent au sein d'un ménage que le temps consacré aux activités lucratives et aux tâches ménagères et familiales est le plus important. Les mères comme les pères vivant en couple travaillent en moyenne 70 heures par semaine. A titre de comparaison, les personnes vivant seules et les couples sans enfant n'accomplissent que 50 heures de travail par semaine. Lorsque tous les enfants ont atteint l'âge d'aller à l'école, la durée du travail hebdomadaire diminue sensiblement. La charge reste pourtant largement supérieure à celle des adultes sans enfant, puisqu'elle est d'une bonne soixantaine d'heures. Le temps de travail global est en général plus élevé dans les familles monoparentales que dans les familles comptant un père et une mère. Si la situation familiale a un impact marqué sur la charge de travail totale, le sexe n'a qu'une influence mineure (graphique 8).

Les femmes avec enfants plus souvent au chômage ou sous-employées

Selon que l'on est une femme ou un homme, la situation familiale a des effets différents sur l'emploi. Au 2^e semestre 2003, 103 000 personnes de 25 à 54 ans étaient sans emploi. Dans cette catégorie d'âge, le taux de chômage était de 3,3 % pour les hommes et de 4 % pour les femmes. Mais les femmes ayant des enfants en âge préscolaire et les femmes élevant seules leurs enfants étaient les plus touchées par le chômage (taux de 5,4 % et 4,8 %). Plus de la moitié des femmes sans emploi, contre seulement un tiers des hommes dans la même situation, vivent dans un ménage ayant des enfants.

Le sous-emploi est un phénomène qui concerne avant tout les femmes: au 2^e trimestre 2003, la Suisse comptait près de 223 000 femmes de 25 à 54 ans sous-employées, contre seulement 34 000 hommes. Alors que le taux de sous-emploi des femmes vivant seules s'élève à 8,5 %, il atteint 23,1 % dans le cas des mères. Parmi les pères, le fait d'avoir des enfants produit un effet inverse: le taux de sous-emploi des hommes vivant seuls est de 3,4 %, mais celui des pères se situe nettement plus bas à 1,5 %. Toute l'ampleur de l'offre de travail inutilisée est mise en évidence si l'on tient compte à la fois du chômage et

du sous-emploi. Si l'on regroupe les mères de famille monoparentale sans emploi et celles qui sont sous-employées, on découvre qu'un quart d'entre elles n'ont pas ou pas suffisamment de travail rémunéré (**graphique 9**).

Accueil extrafamilial pour enfants

Alors qu'en 1991, seuls 14 % des ménages ayant des enfants de moins de 15 ans recouraient régulièrement à des offres de prise en charge extrafamiliale, le pourcentage avait passé à quelque 30 % dix ans plus tard seulement. Quelque 200 000 familles, regroupant environ 300 000 enfants de moins de 15 ans, confient aujourd'hui régulièrement leurs enfants à des personnes extérieures au ménage. Ces dernières peuvent être des membres de la parenté ou des employés de maison. La fréquence avec laquelle les parents recourent à une prise en charge extrafamiliale dépend de la manière dont ils établissent leurs horaires de travail. Moins de 10 % des couples qui optent pour une répartition des rôles traditionnelles et dont un seul membre exerce une activité professionnelle recourent à ce type d'offre. Mais 42 % des familles dont les deux parents exercent une activité professionnelle, ce qui est aujourd'hui le cas de la plupart des familles, recourent à une aide externe.

Ce sont généralement les grands-parents – les grands-mères en l'occurrence – qui prennent alors en charge les enfants; 16 % des familles profitent de l'offre de crèches, de garderies, de jardins d'enfants ou d'écoles de jour; 15 % confient leurs enfants à une maman de jour ou à une famille d'accueil; 10 % font appel à des connaissances ou à des voisins; 8 % recourent à d'autres formes de soutien, comme les offres de repas de midi et de prise en charge après l'école, ou engagent une personne pour s'occuper des enfants.

Environ 60 % des familles qui confient leurs enfants à des tiers le font en moyenne un jour par semaine au plus. Elles font la plupart du temps appel à des proches (61 %). Les parents qui ont besoin d'une aide plus importante recourent plus souvent à des structures d'accueil collectif de jour (25 %), à des mamans de jour et à des familles d'accueil (20 %). Pour eux, ces offres institutionnelles jouent ensemble un rôle plus important que la prise en charge des enfants par des membres de la parenté (37 %).

Christoph Freymond, Office fédéral de la statistique.
Courriel : christoph.freymond@bfs.admin.ch

Urs Portmann, centre de compétences Analyses fondamentales,
secteur Statistique, OFAS. Courriel : urs.portmann@bsv.admin.ch

La politique familiale actuelle : que recouvre-t-elle ?

Qu'entend-on par «politique familiale qui répond aux besoins»? Quels domaines touche-t-elle précisément? Selon les motivations qui la guident, une politique familiale peut viser des objectifs opposés. La systématisation du champ thématique de la politique familiale doit prendre en compte les contradictions, sans perdre de vue les multiples aspects d'une telle politique.



Heidi Stutz

Bureau d'études de politique du travail
et de politique sociale BASS, Berne

Toute définition de la politique familiale dépend de ce que femmes et les hommes politiques ainsi que les professionnels concernés entendent par «famille». La rhétorique officielle l'idéalise souvent en faisant appel à l'émotion. Juridiquement, la relation parents-enfants est inamovible, et l'identité personnelle se construit au sein des relations familiales. Le rapport sur les familles se base sur la définition objective donnée par la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF): «La famille à notre époque est définie comme un groupe social d'un genre particulier, fondé avant tout sur les relations entre parents et enfants et reconnu comme tel par la société.»¹ Cette définition ne fait référence ni au mariage ni à la parentalité biologique, ne suppose pas de règles de ménage commun,

évite tout jugement de valeur et prend en considération la diversité des types de famille. Elle ne limite pas la famille à un groupe social avec des enfants mineurs ou financièrement à charge, mais parle dans ce cas de «famille au sens strict».

Typiquement, les déclarations politiques dépassent de loin les efforts effectivement déployés. Les sociologues parlent de l'usage symbolique de la politique dans le cadre de la rhétorique familiale. La contradiction principale réside actuellement dans une image de la famille fondée sur l'égalité entre les sexes et une vision traditionnelle de la famille, ce qui débouche sur un manque de clarté dans les objectifs. Il est dès lors très instructif d'analyser attentivement ce qui motive une politique familiale.²

Compensation des charges et protection contre la pauvreté: avoir des enfants ne saurait être lié à une question d'argent. Relevante d'un sentiment de justice, cette idée est profondément ancrée en Suisse. Toutefois, elle n'est réalisable que dans la mesure où la société est prête à participer à la charge financière occasionnée par les enfants, lorsque celle-ci devient trop lourde à supporter pour certaines familles.

Fonctions et prestations: la famille est le lieu privilégié de la création et de la préservation du capital humain.³ Alors que les compétences techniques s'acquièrent principalement à l'école et dans le monde du travail, les «qualifications sociales» – à savoir les dispositions à apprendre et à donner, la motivation au travail, la fiabilité, la capacité de travailler en équipe et la responsabilité personnelle – relèvent de la famille. Le renouvellement de la population active, l'harmonie sociale et morale entre les générations et la régénération physique constituent encore d'autres facettes de la création et de la préservation du capital humain.

Absence d'égards structurels: ce concept fait référence à l'indifférence de la société devant le fait que des individus endossent ou non la responsabilité d'élever des enfants. La privatisation de la responsabilité parentale induit un avantage pour les personnes qui n'ont pas d'enfants. La mission de la politique familiale résulte du fait que les familles avec enfants ont tendance à être désavantagées par rapport aux personnes sans enfant.⁴

Egalité entre femmes et hommes: l'égalité entre les sexes passe impérativement par une redistribution des tâches et des rôles au sein de la famille. En 1994, une enquête auprès de la population a été réalisée dans de nombreux pays de l'OCDE pour déterminer quel était le modèle familial préféré. Dans neuf pays sur onze, les

1 COFF (2000): Promouvoir une politique familiale portuse d'avenir. Lignes directrices stratégiques de la COFF, Berne, p. 21.

2 Bauer, Tobias; Strub, Silvia; Stutz, Heidi (2003): Familien, Geld und Politik. Von der Analyse der Anforderungen an eine kohärente Familienpolitik zu einem familienpolitischen Dreisäulenmodell für die Schweiz. Zurich.

3 Bundesministerium für Familie (1995): Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland – Zukunft des Humanvermögens. Fünfter Familienbericht.

4 ibid.

personnes interrogées, surtout les femmes et les jeunes, ont massivement plébiscité la permanence des mères sur le marché de l'emploi.⁵ Pourtant, bien des mesures de politique familiale continuent à avoir pour objectif de diminuer les coûts liés à une répartition stable du travail entre les hommes et les femmes. Du point de vue économique comme sous l'angle de l'égalité entre les sexes, il serait plus judicieux d'éviter toute incitation à suspendre une activité professionnelle, et de promouvoir une bonne infrastructure de prise en charge extra-familiale des enfants, un monde du travail compatible avec la vie de famille et un bref congé parental.⁶

Politique démographique: en Suisse, comme dans les pays de l'Union européenne, le taux de natalité est en chute libre depuis une trentaine d'années. Les stratégies à court terme en vue de résoudre le problème du vieillissement démographique doivent viser une augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes et l'immigration d'une main-d'œuvre étrangère jeune. L'«European Observatory on Family Matters» propose comme mesure à long terme la durabilité démographique, c'est-à-dire l'action sur le taux de natalité à l'intérieur du pays par le biais de la politique familiale.⁷

En résumé, ces diverses motivations permettent de dégager quatre grandes orientations de la politique familiale: une **politique de lutte contre la pauvreté** (redistribution verticale), une **politique de redistribution horizontale**, une **politique d'égalité** et une **politique pour le bien de l'enfant**. Les effets de la politique familiale dépendent toujours des choix de vie opérés par les femmes et les hommes concernés, qui ne sont pas exclusivement influencés par la politique familiale. En tant que cadre de référence pour des décisions irréversibles, les jeunes couples perçoivent de la politique familiale son profil national ressenti comme immuable, mais pas les mesures individuelles. C'est pourquoi une plus grande cohérence dans la politique familiale serait la bienvenue. Si l'attitude de base de la société est hostile aux enfants et si l'organisation de la vie quotidienne engendre pour les familles des problèmes de coordination insurmontables et des coûts élevés, les prestations financières ne pourront rien y changer.⁸

Le rapport sur les familles réclame par conséquent une politique familiale qui répond aux besoins, c'est-à-dire une politique axée sur les besoins des femmes, des hommes et des enfants dans leur interaction avec la famille et la société. Etant donné que ces besoins ne sont pas les mêmes pour tous, la liberté de choix joue un rôle important. La politique familiale doit, dans un contexte donné, permettre aux femmes et aux hommes d'opter le plus librement possible pour la forme de vie familiale de leur choix. Ce choix existe lorsque des obstacles matériels n'excluent pas d'emblée certaines décisions en relation avec la famille; la politique familiale

doit donc prévoir une protection sociale minimale en faveur des familles. Il importe qu'aucune des options envisageables n'entraîne des désavantages systématiques. Les désavantages en question peuvent avoir pour origine une répartition stéréotypée des rôles entre les sexes, une discrimination des familles par rapport aux non-familles ou une discrimination de certaines formes de famille par rapport à d'autres. Une politique familiale qui répond aux besoins suppose donc aussi une certaine distribution équitable.

La systématique des domaines de la politique familiale doit tenir compte des tendances actuelles et des réformes en vue; elle comporte six points très importants. **Augmentation du taux d'activité professionnelle des femmes:** en 2000, 60 % des femmes avec un enfant de 0 à 3 ans et 75 % des femmes avec un enfant en âge scolaire exerçaient une activité professionnelle en Suisse. La question de la compatibilité entre vie de famille et vie professionnelle se pose donc pour la grande majorité des familles. **Augmentation du coût de l'enfant:** les coûts directs ont subi une hausse, parce que les coûts par enfant sont proportionnellement plus élevés dans un petit ménage et parce que la durée de formation s'est prolongée. Les coûts indirects ont également progressé, car le manque à gagner des mères qui élèvent leurs enfants est d'autant plus élevé que leur formation est plus poussée, à moins qu'il ne soit compensé par une activité professionnelle plus importante. **Pauvreté croissante des familles:** actuellement, la pauvreté ne touche plus tellement les personnes retraitées, mais plutôt les enfants et les familles, surtout les familles monoparentales et les familles nombreuses. **Instabilité croissante des familles:** plus de quatre mariages sur dix se soldent par un divorce. La politique familiale doit réfléchir sur ce qu'il advient de la parentalité lorsqu'elle existe hors ou au-delà d'une relation de couple. **Besoins d'intégration accrus:** parmi les enfants nés en Suisse, un sur quatre est étranger, la proportion passant à un sur deux en milieu urbain. La politique de migration et d'intégration doit être davantage axée sur les familles, et les chances de ces enfants en matière de formation renforcées. **Stagnation des prestations de politique familiale:** la sixième tendance est tout à fait négative, puisque les prestations de la politique familiale stagnent et ne parviennent pas à empêcher la pauvreté des familles. Les prestations en

5 International Social Survey Programme (ISSP).

6 Künzler, Jan (2000): Compatibility between Modernisation and Family, in: Schulze, Hans-Joachim (ed): Stability and Complexity: Perspectives for a Child-Oriented Family Policy. Amsterdam.

7 European Observatory on Family Matters (2001): Low Fertility, Families and Public Policies. Synthesis Report of the Annual Seminar Seville, Spain, 15–16 September 2000. Schriftenreihe des Österreichischen Instituts für Familienforschung, Heft 10, Vienne.

8 Strohmeier, Klaus Peter (2002): Family policy – How does it Work? In: Kaufmann, Franz-Xaver et al. (Hg.): Family Life and Family Policies in Europe. Vol II: Comparative Analyses. Oxford.

faveur d'infrastructures permettant de mieux concilier vie de famille et vie professionnelle sont particulièrement faibles en Suisse en comparaison internationale.

En même temps, la systématique des domaines de la politique familiale ne saurait être axée sur une vision à trop court terme. Le rapport sur les familles propose de partir des niveaux d'intervention sociopolitiques classiques, tout en les complétant par une intervention au sein de la famille en cas de violence. Il convient toutefois de rappeler au préalable un certain nombre d'éléments généraux: les lignes directrices sont la prise en compte de la famille dans toute politique («**family mainstreaming**») et le principe **d'égalité effective entre les sexes** consacré par la Constitution fédérale. Comme dans tout autre domaine politique, **la recherche, l'information et la sensibilisation** sont indispensables. Nous retiendrons les quatre niveaux d'intervention suivants:

Interventions économiques: allocations familiales, imposition des familles, prestations sous condition de ressources en faveur des familles, allocations de maternité, aide au recouvrement des pensions alimentaires, bourses, réglementations en faveur des familles dans les

assurances sociales, rabais pour les enfants dans les transports publics, définition des droits de disposer et des prétentions matérielles dans le domaine de la famille (par exemple avantages en faveur de la famille dans le droit successoral).

Interventions socio-écologiques renvoyant au cadre social et culturel de la vie de famille: structures d'accueil extrafamilial pour les enfants, environnement professionnel compatible avec les besoins des familles, système scolaire et de formation compatible avec les besoins des familles, logement et habitat.

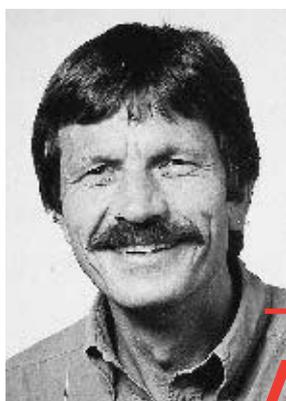
Interventions pédagogiques: cours à l'intention des parents, conseils en matière d'éducation, aide à l'intégration des familles migrantes, réseaux, services d'entraide, planification familiale, conseils aux familles et médiation.

Interventions au sein de la famille: protection de l'enfant, mesures en cas de violence au sein de la famille, adoption, familles d'accueil, foyers pour jeunes.

Heidi Stutz, lic. phil. hist., Bureau BASS, Berne.
Courriel: heidi.stutz@bueroabass.ch

La politique familiale en Suisse

Qu'est-ce qui caractérise la politique familiale de la Confédération? Comment est-elle née et comment est-elle organisée? La politique familiale englobe toutes les mesures et les instruments de soutien aux familles. La politique familiale ne se substitue pas à la politique sociale, elle peut favoriser cependant l'établissement d'un consensus entre les différents partis.¹



Ueli Mäder
Université de Bâle

Fédéralisme et subsidiarité

Le fédéralisme et la subsidiarité marquent de leur empreinte la politique familiale suisse. Ces deux principes garantissent la prise en considération des particularités régionales mais freinent parfois, au niveau fédéral, la mise en place d'une politique familiale efficace. En matière de politique sociale, la Confédération exerce ses compétences dans le domaine des assurances sociales, et en matière de politique familiale, elle fournit surtout une aide financière. Les mesures de politique familiale, par exemple l'aménagement de structures d'accueil pour enfants, relèvent principalement de la compétence des cantons. La Confédération peut définir des conditions pour bénéficier des aides financières, mais les cantons disposent d'une marge de manœuvre considérable dans la mise en œuvre de ces mesures. Il en résulte des systèmes très hétérogènes faisant obstacle à l'institution d'une politique familiale cohérente à l'échelle nationale.

Tout comme le fédéralisme, le principe de subsidiarité entrave la politique familiale à l'échelle nationale, puisqu'en application de ce principe, les dispositions en la matière s'élaborent dans la mesure du possible au ni-

veau des cantons et des communes. Toutefois, les cantons et les communes dépendent souvent de l'aide financière de la Confédération, ce qui suppose des réglementations pouvant à leur tour être sources de conflits. Il en va de même pour les familles, qui, en leur qualité de «plus petite cellule de l'Etat», assument des tâches multiples et essentielles à la cohésion sociale, et ont de ce fait besoin de ressources financières. La compensation des charges des familles doit donc permettre d'indemniser des prestations fournies par la famille à la société. D'innombrables organisations privées, semi-privées et publiques fournissent des prestations utiles et exercent ainsi une influence sur la mise en œuvre des mesures de politique familiale. Le fait que des actions soient conduites par de nombreux organismes crée certainement des synergies, mais entraîne aussi de nombreuses complications.

Le rapport sur les familles de 1982 préconisait de revaloriser la Centrale pour les questions familiales (COF), ce qui a été fait. De plus, une Commission fédérale pour les questions familiales a été créée. Elle a permis de rendre les mesures favorisant la famille plus efficaces et de faire connaître les affaires familiales par le travail de fond qu'elle a effectué et par les réseaux qu'elle a établis. Cela dit, une véritable collaboration entre les services de la Confédération, souvent très segmentés, et les nombreuses autres institutions tarde à se mettre en place; un certain flou règne à propos des compétences majeures. Des blocages résultent aussi de «cartels verticaux» entre des services de l'administration et des groupes concernés aux niveaux cantonal et fédéral. Enfin, de nouvelles modalités de financement entraînent une confusion supplémentaire.

Evolution de la politique familiale

La politique familiale en Suisse est marquée par des tendances antagonistes. Les améliorations concrètes observées peuvent toujours être suivies de retours en arrière. Comme dans d'autres pays européens, la conception du travail et de la famille change depuis les années 1960. Outre la famille «traditionnelle» avec père, mère et enfants communs vivant sous le même toit, toujours plus nombreux sont les ménages de concubins

¹ Ce document se fonde sur le chapitre «La politique familiale en Suisse», réalisé par Corinne Sieber, Hector Schmassmann et Ueli Mäder pour le Rapport sur les familles 2004.

avec enfants, les familles monoparentales, les familles recomposées, les familles sans enfant et les ménages homosexuels. Le souhait d'adapter le droit de la famille à une nouvelle conception de la famille est exprimé depuis le milieu des années 1970. L'heure est à l'émancipation et l'on veut que la politique familiale se soucie de l'individu et soit centrée sur les intérêts de chacun des membres d'une famille, en particulier sur ceux de la femme.

A partir du début des années 1990, l'insuffisance des revenus des familles est un problème qui se pose à nouveau ouvertement. Les revendications de politique familiale cherchent à obtenir des mesures d'allègements en faveur des familles, telles que la compensation des charges familiales, la fiscalité des familles et l'assurance-maternité. Une meilleure compatibilité entre les impératifs familiaux et l'exercice d'une profession compte aussi parmi ces revendications. Cependant, les finances publiques déficitaires ne permettent pas d'y donner suite. Le «frein à l'endettement» contribue lui aussi à stopper l'extension de la protection sociale. En outre, les différentes mesures de politique familiale sont souvent discutées séparément et des concepts cohérents font défaut. La politique familiale de la Suisse reste peu développée, comme le montre clairement une comparaison avec d'autres pays européens. En Suisse, l'Etat reste en retrait dans ce domaine; les mesures visant à soutenir et à protéger les familles sont relativement peu nombreuses. Par conséquent, nombre de propositions majeures formulées dans le cadre du Rapport sur la famille de 1982 gardent toute leur actualité. Elles prévoient une redistribution des compétences en matière de politique familiale entre la Confédération et les cantons et vont à l'encontre de la conception visant à considérer la famille comme une affaire strictement privée, ce qui la soustrairait à toute ouverture.

Depuis la deuxième moitié des années 1990, on observe de nombreuses tendances allant dans ce sens. La Constitution fédérale de 1999 contient plusieurs articles (art. 11, 14 et 116) ayant trait à la politique familiale. Elle consacre expressément un article aux buts sociaux (art. 41) et prend en compte dans le concept de famille la diversité des formes qu'elle peut revêtir. La révision de lois existantes, par exemple en matière d'égalité des droits, de protection des enfants et de sécurité sociale, permet également de faire avancer la politique familiale. Ce domaine devient plus important, comme en témoignent les débats politiques qui lui sont consacrés et les interventions traitées au Parlement. De nouvelles possibilités s'ouvrent. Il convient de renforcer le travail de lobbying autour des questions de politique familiale et d'accorder davantage de poids aux revendications formulées.

Les relations qu'entretiennent les cantons entre eux sont autant d'occasions de faire progresser la politique

familiale. La Conférence des gouvernements cantonaux (CdC) constitue un élément déterminant de cette collaboration. Elle agit notamment par l'intermédiaire des conférences des directeurs des départements cantonaux concernés. Ces conférences ont élaboré une structure de travail efficace en rapport avec les compétences dévolues aux cantons. Les conférences plus particulièrement concernées ici sont les conférences suisses des directeurs cantonaux de l'instruction publique, des affaires sociales et de la santé. Il existe également des conférences réunissant des spécialistes de l'administration. Ces collaborations au niveau fédéral et régional sont essentielles pour l'échange de connaissances et d'expériences et pour l'application des lois fédérales. Les concordats entre les cantons constituent encore d'autres types de réseaux transversaux. Des groupements cantonaux forment de nouvelles alliances, par exemple l'«Espace Mittelland» (BE, VD, FR, NE, SO, JU, VS) ou le réseau «Kantone der Innerschweiz» en Suisse centrale. Des fusions entre cantons sont actuellement aussi en discussion (GE et VD).

L'intensification de la collaboration se heurte cependant à deux obstacles non négligeables, auxquels les affaires de politique familiale et de politique sociale n'échappent pas. Il s'agit des différences existant entre les groupes linguistiques, et du clivage entre les cantons plutôt progressistes et ceux plutôt conservateurs. Des divergences apparaissent quand il est question, par exemple, d'assurance-maternité ou de déductions fiscales pour enfants. Les cantons francophones et italophones ont tendance à être plus ouverts sur les questions de politique familiale et orientent davantage leur politique sur les personnes socialement défavorisées. Un clivage existe aussi entre les cantons ruraux, plutôt conservateurs, et les cantons urbains, plutôt progressistes. Cette opposition est quelque peu atténuée par le fait que la plupart des cantons possèdent des gouvernements de coalition. Dans la majorité des cas, au moins trois partis siègent dans les exécutifs cantonaux.

Acteurs de la politique familiale

S'agissant des acteurs de la politique familiale, trois constats s'imposent: d'abord, la place toujours plus importante qu'occupent les partis politiques; ensuite, la collaboration complexe entre les différents acteurs; enfin, les interactions fructueuses entre politique et recherche.

Importance des partis politiques: au niveau fédéral, les partis au gouvernement (PS, PDC, PRD, UDC) se montrent les plus concernés par les questions de politique familiale. Leur rôle est déterminant quand il s'agit de fixer les agendas et d'assurer l'information du public. Dans les années 1990, un rapprochement entre les par-

tis sur des objectifs importants de politique familiale a pu être observé. Reste l'exception de l'UDC qui s'oppose par principe à tout développement des activités de l'Etat en la matière.

Collaboration entre les différents acteurs: au niveau fédéral, la politique familiale est affaire d'alliances. Il est surtout question ici des relations plus ou moins complexes qui existent entre des députés et certains groupes d'intérêts. Des contacts sont aussi noués avec des organisations certes actives en matière de politique familiale, mais dont les motivations divergent parfois fortement. Parmi les raisons amenant une organisation à s'engager en faveur de la politique familiale, citons la promotion idéologique de l'institution familiale, l'amélioration de la situation de la femme, la défense des intérêts des enfants ou la lutte contre la pauvreté. Les actions portent sur deux types de mesures: économiques et socio-écologiques. Les mesures économiques visent à améliorer la situation financière de la famille, par exemple par le biais d'une augmentation des allocations familiales, tandis que les mesures socio-écologiques s'efforcent d'agir sur l'environnement et les conditions cadre des familles. Les associations et les fondations, entre autres, constituent ainsi des acteurs non négligeables de la politique familiale.

Lien entre la politique et la recherche: les résultats d'études scientifiques contribuent à sensibiliser les différents acteurs de la politique familiale à l'importance que celle-ci revêt. Parmi les études particulièrement sensibles sur la question, mentionnons celles consacrées au coût des enfants et aux charges des familles. Ces études ont pour mérite d'inspirer des interventions parlementaires et servent de bases décisionnelles.

Un concept cohérent

Des mesures de politique familiale au plan fédéral supposent l'existence d'un concept cohérent en faveur d'une politique familiale suisse reconnue politiquement et socialement, et permettant un traitement pluridisciplinaire des dossiers. Il incombe à la Confédération de développer la coopération entre les différents acteurs de la scène de la politique familiale, d'accorder davantage de poids à la politique familiale en la défendant avec conviction, et d'assurer une bonne information du public quant à la situation des familles et aux mesures correspondantes. Un véritable débat sur la politique familiale peut contribuer à mieux définir les mesures et à les faire reposer sur une base plus large. Les principaux thèmes de la politique familiale sont: la compatibilité entre le travail domestique, les tâches d'éducation, la garde des enfants et l'exercice d'une profession; l'introduction d'une allocation au niveau fédéral pour tous les enfants; l'imposition individuelle au titre des impôts directs à tous les niveaux (Confédération, cantons, communes); la déduction directe du montant des impôts des coûts sociaux liés aux enfants (assurance-maladie, formation, accueil extrafamilial pour enfants); l'introduction du modèle tessinois au niveau fédéral; et la création d'une assurance-maternité pour toutes les femmes, sans distinction. Il incombe également à la Confédération de s'assurer de manière permanente de l'efficacité des mesures en vigueur. La garantie d'un minimum vital est un de ses principaux devoirs en matière de politique sociale.

Ueli Mäder, Dr. phil., professeur de sociologie à l'Université de Bâle et à la Hochschule für Pädagogik und Soziale Arbeit beider Basel. Courriel: ueli.maeder@unibas.ch

La politique familiale dans les cantons et les communes

Les compétences étant réparties entre plusieurs acteurs dans le système fédéral suisse, les cantons et les communes disposent d'une marge de manœuvre importante en matière de politique familiale. De ce fait, il existe des différences marquées selon les cantons, même si la palette des prestations constituant des interventions économiques est assez semblable partout. Des différences importantes existent aussi au niveau des communes, tout particulièrement dans le domaine de l'accueil extra-familial des enfants.



Daniel Kübler
Université de Zurich



Hans-Martin Binder
Interface, Politikstudien, Lucerne

1. Introduction

Fédéralisme oblige, dans le domaine de la politique familiale aussi: les compétences sont réparties entre la Confédération, les cantons et les communes. Les autorités des différents niveaux politiques disposent d'une grande autonomie en matière de politique de la famille, même si le gros de la charge est supporté par les cantons et les communes. C'est ainsi que les premiers assument la plus grande partie des prestations financières publiques aux familles, telles que les allègements fiscaux, les réductions des primes d'assurance-maladie, les allocations familiales et les allocations pour enfants, les bourses, les avances de contributions d'entretien, ainsi que les prestations complémentaires liées à des besoins. Pour leur part, les communes sont les premières responsables de l'accueil extrafamilial pour enfants, un service qui joue un rôle clé pour permettre de concilier

famille et travail. Ainsi les cantons et les communes ne sont-ils pas de simples instances de mise en œuvre d'une politique familiale fédérale, mais ils disposent d'une marge de manœuvre considérable. De ce fait, ils ont aussi une grande responsabilité dans ce domaine.

L'étude qui est résumée ici devait présenter les éléments de la politique familiale des cantons et des communes et dégager les axes de son développement. L'analyse est basée sur des études de cas impliquant quatre cantons (Zurich, Lucerne, Vaud et Tessin) et huit communes (les grands centres ou centres de moyenne importance de Zurich, Lausanne, Lucerne et Lugano, et les centres régionaux d'Uster, Sursee, Yverdon-les-Bains et Locarno).

Méthode et démarche

L'analyse entendait surtout mettre en évidence la diversité des politiques familiales dans les cantons et les communes. Les cas choisis devaient se trouver dans les différentes régions linguistiques (Suisse allemande, Suisse romande et Suisse italienne). Certaines particularités économiques et politico-culturelles, dont certaines recherches ont montré qu'elles avaient une influence sur la politique familiale, ont constitué un autre critère de choix: les caractéristiques socio-économiques (en particulier le taux d'urbanisation), la force des différents partis et la religion dominante.

L'analyse a été effectuée en utilisant des documents écrits (textes de lois, ordonnances, procès-verbaux de séances, plans directeurs, rapports, études scientifiques, etc.). Elle a été complétée par une cinquantaine d'entretiens menées avec des experts du monde politique, de l'administration, des associations et organisations actives sur le terrain de la politique familiale dans les cantons et les communes étudiés.

Une présentation détaillée de cette analyse se trouve dans: Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Oliver; Helbling, Marc; Maggi, Jenny (2004): *Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene. Familienpolitische Programme und Advocacy-Koalitionen in vier Kantonen und acht Gemeinden der Schweiz*. (La politique familiale aux niveaux cantonal et communal: programmes de politique familiale et coalitions de cause dans quatre cantons et huit communes de Suisse). Office fédéral des assurances sociales. Berne. N° de commande 318.010.9/04 d (en allemand uniquement).

2. Résultats

2.1 Les traits principaux de la politique familiale aux niveaux cantonal et communal

L'étude montre que les cantons et les communes n'interviennent pas de la même manière sur le front de la politique familiale. Les cantons agissent surtout sur le plan économique, alors que les communes sont d'abord actives au niveau socio-écologique.

Les **cantons** définissent dans la loi les objectifs de politique familiale à atteindre et les mesures à prendre. Sur ce point, le canton du Tessin se singularise: il dispose d'un dispositif législatif très développé dans le domaine de la famille. Mais les cantons offrent surtout des prestations matérielles (*niveau d'intervention économique*). Tous les cantons étudiés octroient une forme ou une autre d'allocations familiales ou d'allocations pour enfants, d'allègements fiscaux (imposition des familles), de prestations liées aux besoins, versées aux familles sous forme d'aides sociales, et d'autres prestations matérielles comme des réductions de primes d'assurance-maladie, des bourses, etc. Le modèle de base de ces prestations relevant du niveau d'intervention économique est largement identique dans tous les cantons. Mais il existe des différences marquées en matière de montants et de conditions à remplir pour avoir droit aux prestations. Dans les quatre cantons étudiés, la politique familiale doit être qualifiée de relativement modeste sur le front des *interventions socio-écologiques* et sur celui des *interventions au sein de la famille*. L'action des bureaux cantonaux de l'égalité entre femmes et hommes constitue une exception. La politique familiale des cantons présente donc d'importantes lacunes. Toujours est-il que, dans les quatre cantons étudiés, des *rapports sur la politique familiale et des plans directeurs* ont été élaborés, et ceux-ci pourraient servir de point de départ pour pratiquer une politique familiale plus active.

Il y a de très grandes différences entre les **communes**. Les villes de Zurich et de Lausanne sont manifestement actives depuis de longues années sur le terrain de la politique familiale. Cet engagement de longue date a parfois conduit les communes – dans le cas de Zurich par exemple – à formuler des objectifs de législation de l'exécutif directement réalisables dans certains cas. Le niveau d'intervention privilégié des communes est le *niveau socio-écologique*. L'accueil extrafamilial des enfants joue donc un rôle important. La commune elle-même met à disposition des crèches (petite enfance et âge préscolaire), des garderies, des places d'accueil pour le repas de midi, des clubs d'élèves (offres parascolaires), ou elle subventionne des offres de ce type proposées par des organismes privés. Les prestations relevant des *interventions pédagogiques* sont très différentes selon la taille des communes. Toutes les grandes villes proposent différentes offres dans les domaines

suivants: consultation de nourrissons, consultation pour parents, conseil en éducation, conseil aux jeunes, ainsi que formation des parents et planning familial. Par contre, en dehors des centres urbains, les offres de conseil lorsqu'elles existent ne sont proposées que sur un plan régional (au niveau du district). Les communes ne mettent quasiment rien à disposition pour ce qui est des *interventions au sein de la famille*. La Ville de Zurich fait ici exception, puisque ses activités dans le domaine de la protection des enfants et des victimes sont exemplaires et reconnues comme telles au niveau international. Sur le front des *interventions économiques*, les communes ont essentiellement un rôle d'exécutants, qui appliquent certains points des législations cantonales.

2.2 L'évolution de la politique familiale dans les années 1990

Pourquoi de telles différences selon les cantons et les communes? L'étude a mis en évidence quatre facteurs explicatifs:

Premièrement, les études de cas portant sur les cantons ont montré que, dans les cantons de Vaud et du Tessin, les problèmes économiques des années 1990 et, de ce fait, la dégradation de la situation financière de nombreuses familles, ont incité à focaliser davantage l'attention sur la politique familiale, l'Etat étant amené à s'engager pour lutter contre la pauvreté des familles. Dans ces deux cantons, la «question sociale» s'est posée de manière nettement plus aiguë que dans des cantons de Suisse allemande.

Deuxièmement, la culture politique, différente selon les lieux, modifie la manière de concevoir le rôle de l'Etat. Les gouvernements cantonaux n'ont pas tous la même approche en matière de politique sociale et de politique économique. La diversité des modes d'intervention économique en témoigne. Les cantons ont des positions foncièrement divergentes quant aux responsabilités qu'ils doivent assumer pour satisfaire les besoins des familles. Pour les deux cantons latins, Vaud et le Tessin, il va de soi que l'Etat doit endosser une responsabilité en matière de politique familiale. Les cantons de Suisse alémanique par contre préfèrent appliquer le principe de subsidiarité, en déléguant davantage de responsabilités au secteur privé ou aux communes.

Troisièmement, il existe des différences frappantes au niveau structurel. Dans les cantons de Lucerne et de Vaud, la politique familiale passe largement par la création de structures. Dans le canton de Zurich par contre, la politique familiale s'exprime surtout, d'une part sous forme d'initiatives controversées et de débats au Grand Conseil et, d'autre part, au moyen de l'application «silencieuse» d'un programme de politique familiale par les services administratifs cantonaux. Le canton du Tessin enfin a la particularité d'avoir une politique familiale dotée d'importantes bases légales, ouverte-

ment approuvée par les partis, des institutions et des réseaux.

Quatrièmement, l'étude a montré que les mutations de la politique familiale aux niveaux cantonal et communal depuis le début des années 1990 résultent aussi d'une compétition entre des coalitions d'acteurs. Les études de cas ont permis d'identifier deux systèmes de pensée (*policy cores*) servant de référence aux programmes de politique familiale observés dans les cantons et dans les villes. Selon le plus ancien, la politique familiale est surtout une politique sociale de lutte contre la pauvreté. Selon le plus récent, l'élément clé de la politique familiale est l'égalité (des chances) entre femmes et hommes. Sous sa forme de *politique sociale et de politique de lutte contre la pauvreté*, la politique familiale est considérée comme allant de soi dans tous les cantons et toutes les communes étudiées – c'est pourquoi elle est plus ou moins partout la même. Par contre, la politique qui sous-tend le programme *axé sur l'égalité* est marquée, idéologiquement, par des valeurs particulières et une conception spéciale du rôle de l'Etat. C'est pourquoi ce type de programme fait l'objet de débats politiques, portant essentiellement sur ce point: la politique familiale doit-elle se *limiter* à l'agenda de politique sociale ou doit-elle être *élargie* pour permettre d'avancer sur la voie de l'égalité? Cette ligne de démarcation permet de comprendre l'action des différentes coalitions œuvrant dans le domaine de la politique familiale, ainsi que de leurs membres. Dans les deux cantons latins de Vaud et du Tessin, la politique familiale est plutôt interventionniste et elle vise davantage l'égalité. Dans le canton de Vaud en particulier, un large réseau d'organisations, d'institutions et de commissions extra-parlementaires assume une responsabilité importante dans la définition des thèmes, la fixation des agendas et le développement du contenu des programmes et des mesures de politique familiale. Les deux cantons disposent d'importantes ressources en matière de connaissances et de personnes pour définir la politique familiale.

3. Conclusion

En Suisse, les cantons et les communes jouissent d'une marge de manœuvre importante pour définir la politique familiale. Cette liberté explique pourquoi tous les pouvoirs publics n'agissent pas de la même manière. Apparemment, dans tous les cantons et dans toutes les communes, il existe une sorte de catalogue de base de mesures en matière de politique familiale, catalogue relativement semblable partout, qui fait l'objet d'un large consensus, dont le but essentiel est d'empêcher que les familles ne s'appauvrissent ou de venir en aide aux familles pauvres.

Cela dit, il existe des différences marquées entre les communes et entre les cantons. Tous n'accordent pas la même importance à la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, une approche liée à l'objectif de l'égalité entre femmes et hommes. Des différences existent surtout dans l'encouragement et le soutien aux structures d'accueil extrafamilial pour enfants en âge préscolaire. Dans ce domaine, d'importantes disparités existent encore entre les communes et entre les cantons étudiés.

L'étude a clairement montré que les changements les plus importants survenus au cours de ces dix dernières années ont été provoqués par des changements de politique de la part des partis de la droite libérale concernant les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle. Ces prochaines années, cet objectif sera probablement encore une fois au centre des débats sur la politique familiale dans les cantons et dans les communes.

Professeur Daniel Kübler, Institut de science politique de l'Université de Zurich. Courriel: dkuebler@pwi.unizh.ch

Hans-Martin Binder, Interface, Institut für Politikstudien, Lucerne. Courriel: binder@interface-politikstudien.ch

La politique familiale en comparaison internationale¹

Pour comparer la politique familiale de la Suisse avec celles d'autres pays, le choix s'est porté sur la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne. Si dans tous ces pays la politique familiale doit affronter des problèmes très similaires, on n'en distingue pas moins des particularités nationales dues notamment aux différentes traditions en matière de politique sociale et de politique familiale.



Irene Gerlach
Université de Münster, Allemagne

La comparaison, méthode d'analyse

Depuis Aristote, la comparaison fait partie des méthodes d'analyse classiques des sciences politiques. Elle permet de séparer l'identique et le différent, de former des catégories, de repérer les causes de phénomènes et finalement, dans l'esprit d'une analyse des meilleures pratiques, de trouver des solutions pour des cas similaires. Les processus de mondialisation, tout comme les progrès de l'intégration européenne, ont également eu pour effet que l'analyse comparative (benchmarking) et le monitoring sont devenus des outils importants pour donner forme à l'action politique.

Il ne faut cependant pas oublier que la politique familiale est la résultante d'une multitude de déterminants issus des traditions morales et juridiques, des conceptions de l'Etat social, de la répartition des rôles entre les sexes, des modèles familiaux, des relations entre l'Eglise et l'Etat, de l'organisation des tâches publiques et, en fin de compte, des régimes fiscaux. En particulier, l'évolution, l'organisation et les instruments de la politique familiale sont étroitement liés aux traditions en matière d'Etat social. Les pays choisis pour l'analyse

comparative que propose le Rapport sur les familles, à savoir la France, l'Allemagne et la Grande-Bretagne, illustrent bien la diversité de ces traditions.

Les pays étudiés

Pour la recherche comparative sur l'Etat providence, la Suisse correspond largement au modèle libéral, qui met l'accent sur les lois du libre marché et le rôle de la famille; peu développées, les prestations sociales y sont accordées en fonction des besoins. Il en va de même pour la Grande-Bretagne. La France et l'Allemagne, par contre, sont des Etats providence conservateurs fortement marqués par le corporatisme, c'est-à-dire que l'Etat intervient davantage, mais que les droits sont axés sur le travail rémunéré et les assurances sociales.

Outre le type d'Etat social, l'organisation du système politique a aussi eu son importance dans le choix des pays considérés. L'Allemagne est, comme la Suisse, un Etat fédéral où les responsabilités sont partagées, le fédéralisme suisse laissant toutefois aux cantons une bien plus grande marge de manœuvre que le système allemand aux Länder. Du fait que la politique familiale allemande est marquée par le principe de subsidiarité et que la famille doit pour l'essentiel organiser et financer elle-même ses tâches principales, les prestations sociales et l'infrastructure de soutien aux familles sont relativement peu développées. Cela tient à la tradition sociale de l'Allemagne, qui définit la famille comme subordonnée à l'Etat social et dans laquelle le droit aux prestations familiales naît surtout sous forme de droit dérivé de ceux du partenaire exerçant une activité lucrative. En Allemagne, les droits familiaux sont inscrits dans la Constitution (art. 6 notamment) et forment un droit immédiat, recouvrable le cas échéant par une action en justice, ce qui a accentué l'importance de la Cour constitutionnelle fédérale.

La France peut se prévaloir d'une politique familiale centralisée, marquée par une longue tradition plutôt conservatrice, dans laquelle la question démographique joue un rôle majeur. La politique familiale est partie intégrante d'une politique sociale interventionniste; de ce fait, le nombre et la portée des mesures de politique familiale dépassent nettement ceux des autres pays consi-

¹ Faute de place, nous renonçons à munir cet article de références bibliographiques. Il est fondé sur la comparaison internationale publiée dans le Rapport sur les familles, ainsi que sur le rapport de recherche «La politique familiale de la Suisse en comparaison internationale».

dérés. Les prestations familiales sont financées d'une part par des recettes fiscales, d'autre part par une «assurance familles» financée en majeure partie par des cotisations des employeurs.

Le modèle libéral anglais d'Etat providence se distingue du modèle suisse par l'importance qu'y prennent les associations et les acteurs non étatiques, ainsi que par la centralisation des compétences. De plus, la Grande-Bretagne ne connaissant pas de Constitution écrite, il n'existe aucune base constitutionnelle à une action de l'Etat en matière de politique familiale; celle-ci constitue simplement un volet de la politique sociale. L'Etat se contente de mettre à disposition une couverture sociale de base. Les prestations de politique familiale sont essentiellement liées à l'indigence des bénéficiaires. En outre, la politique familiale britannique est, surtout depuis le début des années 90, étroitement liée à la politique de l'emploi. Les prestations familiales ont pour but de mettre les parents, les mères en particulier, en mesure d'assurer eux-mêmes leur subsistance par l'exercice d'une activité lucrative.

La famille en chiffres

Les taux de natalité des quatre pays considérés sont très différents les uns des autres, même s'ils sont tous bas en comparaison mondiale. Si la Suisse comptait encore 1,59 enfant par femme en 1990, elle n'en comptait plus que 1,41 en 2001. En Grande-Bretagne, ce chiffre est passé de 1,83 en 1990 à 1,63 en 2001. En Allemagne, le taux de natalité a fortement baissé après la réunification, au début des années 90: en Allemagne orientale, le nombre d'enfants nés en 1991 a chuté de moitié par rapport à l'année précédente. Le taux de natalité est passé de 1,45 en 1990 à 1,25 en 1995, pour se stabiliser depuis lors à 1,29, ce qui fait de l'Allemagne, avec les pays méditerranéens, la lanterne rouge de l'UE. La France connaît en revanche une progression du nombre des naissances depuis le milieu des années 90: de 1,70 enfant par femme en 1995, elle est passée à 1,90 en 2001. De manière générale, le nombre d'enfants nés hors mariage a augmenté ces dernières années dans les quatre pays. Mais si leur proportion dépasse aujourd'hui les 40% en Grande-Bretagne, en France et en Allemagne orientale, elle n'est que de 15% en Allemagne occidentale et même que de 11% en Suisse. Simultanément, le taux de divorces croît dans tous les pays considérés: en Grande-Bretagne, 42% des mariages conclus en 1980 ont été dissous; la proportion est de 38% en Allemagne et de 35% en France et en Suisse.

2 L'importance de ces parts s'explique par le fait que les coûts publics d'opportunité, c'est-à-dire la perte des recettes fiscales et des cotisations correspondant aux revenus que la prise en charge des enfants ne permet pas de réaliser, ont été pris en compte.

Dans les quatre pays considérés, les femmes sont moins nombreuses que les hommes à exercer une activité lucrative.

Une grande partie des femmes travaillent à temps partiel. Elles sont bien plus nombreuses dans ce cas que les hommes, surtout en Suisse et en Grande-Bretagne, où 45% environ des femmes qui travaillent le font à temps partiel, contre 34% en Allemagne et 24% en France.

La politique familiale, concrètement

Les prestations financières versées aux familles constituent une base essentielle pour comparer les politiques familiales, même s'il apparaît que le seul octroi de prestations de soutien importantes encourage moins à devenir parents que, par exemple, des prestations de nature infrastructurelle ou intégrées. En Allemagne, la part des dépenses publiques dans la compensation des charges familiales oscille – suivant la forme de famille et le nombre d'enfants – entre 23,3% et 71,1% (Ouest) et entre 33,9% et 76,5% (Est) par rapport à la charge supportée par les parents.² La part importante de l'autofinancement et la difficulté à distinguer les diverses sources de financement posent problème. En France, le soutien aux familles est organisé dans le cadre d'un système central de caisses d'allocations familiales. La protection sociale de la famille est financée à raison d'un tiers par les recettes fiscales et de deux tiers par les cotisations des employeurs. La Grande-Bretagne connaît un système de prestations sociales monétaires géré par l'Etat et considérant l'ensemble de la population. La prévoyance sociale est réalisée par la combinaison d'un système obligatoire de cotisations et de mesures complémentaires. Une distinction par groupes de fonctions montre qu'en Grande-Bretagne, seuls 7,1% des dépenses sociales sont consacrés aux familles et aux enfants, ce qui correspond à env. 2,2% du PIB, contre près de 5% en Allemagne et 5,5% en France. La structure de financement du système suisse n'est pas plus transparente que celle du système allemand. En plus des caisses de compensation familiale cantonales, il existe quelque 800 caisses privées d'allocations familiales qui gèrent ces allocations. Par ailleurs, il n'y a pas de statistiques centrales sur la structure de financement.

Dans tous les pays considérés, l'allocation pour enfant constitue une mesure importante de soutien aux familles. En Allemagne, elle se monte à 154 € pour les trois premiers enfants et à 179 € pour les enfants suivants. En France, les parents reçoivent des sommes globales, p. ex. 110 € pour deux enfants, 250 € pour trois enfants et 140 € (arrondi) pour chaque enfant supplémentaire. En Grande-Bretagne, un couple avec un enfant reçoit 107 €, auxquels s'ajoutent 72 € pour chaque

enfant supplémentaire. En Suisse, le montant de l'allocation pour enfant et le type d'imposition des familles varient selon les cantons. Dans les cantons étudiés, l'allocation minimale oscille entre 113 et 122 €. En Allemagne, du fait de l'organisation fédérale du système politique, cinq des seize Länder versent une allocation d'éducation sous condition de ressource à l'échéance de la phase durant laquelle est versée l'allocation d'éducation fédérale.

S'agissant des niveaux d'intervention économique, la Suisse et la Grande-Bretagne comptent parmi les prestations familiales des prestations qui, en France et en Allemagne, ne relèvent pas de ce domaine (aide sociale p. ex.). En Allemagne, l'état civil représente pour les couples d'importantes différences d'imposition en raison du splitting des conjoints: les couples sans enfants sont encouragés, mais non les couples non mariés avec enfants. En France, il faut relever surtout le soutien relativement important apporté aux familles monoparentales, ainsi que la procédure du splitting familial, qui existe d'ailleurs aussi dans le canton de Vaud. Pour la Grande-Bretagne, on rappellera que politique familiale, politique de l'emploi et lutte contre la pauvreté vont de pair, ce qui apparaît par exemple dans les crédits d'impôts pour personnes à faible revenu et dans les programmes de lutte contre la pauvreté des enfants.

En Suisse, les prestations de politique familiale, surtout au niveau d'intervention socio-écologique, sont du ressort des cantons, ce qui fait que la Confédération n'intervient que peu. Le système de prise en charge des enfants n'est pas suffisamment développé pour toutes les classes d'âge, non plus qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne. La France est le seul des pays considérés dont le système de prise en charge puisse être qualifié d'étendu, quantitativement du moins. Dans le domaine de l'intervention pédagogique et intrafamiliale, on observe qu'en Allemagne, en Grande-Bretagne et en Suisse, en raison du régime de compétences fédéraliste et de la tradition libérale de l'Etat social, l'Etat est très réservé dans ses offres et que l'essentiel des mesures est fourni par les associations et aussi les Eglises. En France au contraire, l'Etat se conçoit comme responsable dans ce domaine aussi, en raison de sa tradition laïque et de la conscience nationale qui imprègne la politique démographique.

Les priorités actuelles

Les défis que la politique familiale des pays considérés devra relever dans un avenir immédiat se ressem-

blent. Outre le nombre croissant de personnes sans enfants, on pense surtout aux problèmes des familles monoparentales et aux difficultés de concilier vie familiale et vie professionnelle. D'autres domaines d'action résultent encore des priorités que se fixent les partis. En Suisse, les principaux objets du débat sur la politique familiale des prochaines années sont une solution fédérale pour les allocations familiales, la réforme de l'imposition des familles, les prestations complémentaires pour les familles à faible revenu, ainsi que le développement de l'offre de places d'accueil extrafamilial pour enfants.

En Allemagne, le nombre élevé d'enfants dépendant de l'aide sociale a fait prendre conscience de la nécessité d'agir au niveau politique: une majoration pour enfant sera versée à partir de 2005 aux familles à bas revenu. En outre, les structures d'accueil destinées aux enfants de moins de trois ans et aux enfants en âge scolaire seront développées. On réfléchit aussi aux moyens de renforcer la coopération entre la politique de formation et la politique familiale et de mieux harmoniser les tâches de formation et de prise en charge des enfants. En France, un plan d'action en matière de politique familiale à hauteur d'un milliard d'euros a été présenté en 2003. Ce programme vise à faire passer le nombre moyen d'enfants par famille de 1,9 à 2,1 et à créer, pour les dix années à venir, 600 000 emplois dans la garde des enfants au sens large et 20 000 places de crèches. En Grande-Bretagne, le gouvernement a pour objectifs prioritaires d'ici à 2010 de réduire de moitié la pauvreté des enfants, avant de l'éradiquer complètement dans le délai d'une génération, et de réduire aussi de moitié le taux de grossesses des jeunes femmes de moins de 18 ans. Dans le même laps de temps, il prévoit d'augmenter à 70% le taux d'occupation des personnes élevant seules leurs enfants. C'est dans cette optique qu'il entend créer de nouveaux services de l'emploi, développer l'offre de prise en charge des enfants et introduire des allègements fiscaux supplémentaires. Dès 2004, tout enfant de trois ans doit pouvoir fréquenter gratuitement un établissement scolaire lorsque les parents le souhaitent; il est également prévu de créer 1,6 million de places de jardin d'enfants de 2004 à 2006.

Irene Gerlach, professeure à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Münster, Allemagne.
Courriel: irene@gerlach-welt.de

Mesures envisageables et éléments de discussion

Dans le cadre du Rapport sur les familles, les auteurs des contributions sur la politique familiale aux niveaux fédéral, cantonal et communal, et sur la comparaison entre la Suisse et d'autres pays ont été chargés, sur la base de leurs analyses, de proposer des mesures susceptibles de renforcer la structure et l'organisation de la politique familiale.

Les propositions des auteurs ont été discutées au printemps 2004, lors d'un atelier réunissant divers experts en matière de politique familiale.

Les participants ont été sollicités pour évaluer les mesures proposées par les auteurs. Toutes ont été jugées importantes. Elles apparaissent en conclusion de la partie thématique du rapport. Selon l'ordre de priorité défini par les experts. L'énoncé de la mesure est accompagné d'une explication justificative et de remarques émises dans le cadre des discussions.

1. Renforcer les réseaux de politique familiale, fixer les thèmes à traiter, les rôles et la forme des réseaux.

Les analyses ont montré qu'une multitude d'acteurs, très différents les uns des autres, traitent de questions de politique familiale, souvent sans qu'il n'y ait de coordination entre eux.

Remarques faites lors de l'atelier

Des réseaux ad hoc permettraient de rendre beaucoup plus efficace le travail de lobbying en faveur de la politique familiale. Les milieux politiques, les administrations, les organisations non gouvernementales et les chercheurs doivent coordonner leurs efforts. En prenant pour exemple les cantons de Vaud et du Tessin, les analyses montrent dans quels cas les réseaux fonctionnent bien. Un projet de recherche pourrait analyser les éléments freinant ou favorisant le bon fonctionnement des réseaux.

2. Etablir un concept de politique familiale suisse cohérent qui définisse, sur la base d'une analyse du problème, la situation à atteindre, et qui hiérarchise les objectifs en vue de s'en rapprocher. Définir les priorités stratégiques en fonction d'objectifs concrets.

L'absence d'un concept cohérent de politique familiale orientant la pratique est l'un des grands points faibles de la politique familiale au niveau suisse.

Remarques faites lors de l'atelier

Un concept cohérent de politique familiale:

- contribuerait grandement à axer la politique familiale sur des objectifs et à l'orienter à long terme. Il faut surtout fixer des priorités et des objectifs.
- permettrait de distinguer beaucoup plus facilement la politique familiale, la politique sociale et la politique du marché du travail.
- constitue une base essentielle en vue d'autres mesures de politique familiale (p. ex. contrôle de l'efficacité, harmonisation des mesures de politique familiale, analyses fondamentales).

• aurait, à titre de modèle, un impact positif sur la politique familiale des cantons et des communes.

Du fait de son caractère fédéraliste et parce qu'elle implique d'autres domaines, la politique familiale est difficile à conceptualiser. Les analyses fondamentales devraient servir de point de départ (p. ex. le Rapport sur la famille de 1982, les travaux de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales et le Rapport sur les familles 2004).

Avant de mettre en œuvre un concept de politique familiale, il faudrait que l'administration étudie de plus près dans quelle mesure les concepts sont compatibles avec la réalité des familles. Les objectifs pourraient être inscrits dans des lois(-cadres) spéciales.

3. Contrôler l'efficacité des mesures de politique familiale (controlling, monitoring, évaluation), notamment dans le cadre de la conception et du développement de la politique générale.

A l'heure actuelle, on ne trouve guère d'études en Suisse portant sur le mode d'action des mesures de politique familiale; les connaissances empiriques sur les interactions possibles de ces mesures entre elles et avec d'autres mesures sont donc très réduites.

Remarques faites lors de l'atelier

Les mesures de politique familiale doivent être assorties d'objectifs. Ceux-ci devraient découler du concept de politique familiale. C'est seulement de cette manière que l'efficacité des mesures peut être contrôlée.

4. Harmoniser les mesures de politique familiale (lois-cadres, concordats, recommandations).

L'une des principales particularités de la politique familiale suisse réside dans son caractère fédéraliste très marqué. Les analyses menées pour rédiger le Rapport sur les familles ont ainsi montré qu'il existait de grandes différences entre les cantons et entre les communes concernant les mesures de politique familiale.

Remarques faites lors de l'atelier

Pour harmoniser les mesures de politique familiale, il faut définir des objectifs, c'est-à-dire élaborer un concept en matière de politique familiale pour la Suisse. Le fédéralisme doit être considéré non seulement comme un obstacle, mais aussi comme une chance pour la politique familiale. D'un côté, il existe de grandes différences cantonales et communales concernant les mesures de politique familiale. De l'autre, le fédéralisme offre aussi une marge pour développer de nouvelles approches, qui peuvent avoir un caractère de modèle pour d'autres cantons (p. ex. le «modèle tessinois»). La Confédération pourrait développer des modèles pour les cantons, destinés par exemple à contrôler l'efficacité et la performance de mesures de politique familiale.

5. Poursuivre et approfondir les analyses fondamentales; informer.

Dans les années 1990, différents acteurs ont commandé des rapports de fond sur des thèmes prépondérants de politique familiale. Ces rapports fournissent des idées importantes pour la discussion politique.

Remarques faites lors de l'atelier

Pour que des analyses fondamentales puissent être effectuées dans de bonnes conditions, il faudrait:

- un concept cohérent de politique familiale comme base commune pour les différents acteurs.
- un encouragement au dialogue entre les chercheurs et entre ceux-ci et les responsables politiques en vue de cette cohérence.
- des critères qualitatifs pour évaluer les projets de recherche, mais aussi l'utilité des résultats de ces projets.

Il faudrait créer un réseau de chercheurs. Davantage de fonds devraient être alloués à la recherche portant sur la politique familiale. La recherche devrait être mieux coordonnée.

Il faudrait continuer d'établir régulièrement des rapports sur les familles mettant l'accent sur un thème particulier. Ces rapports contribueraient à maintenir la politique familiale à l'agenda politique.

6. Renforcer et améliorer la collaboration verticale (entre Confédération et cantons). Examiner et préciser les compétences au sein des administrations, à tous les niveaux. Renforcer les structures au niveau fédéral.

Les analyses montrent qu'au sein de l'administration, des organes très différents s'occupent de questions touchant à la politique familiale.

Remarques faites lors de l'atelier

La solution consistant à créer un office fédéral des questions familiales reste une question ouverte. Un tel office aurait certainement valeur de signal, mais on pourrait également développer les structures existantes. Une conférence suisse des services cantonaux compétents en matière de questions familiales permettrait de promouvoir la collaboration intercantonale. Dans le domaine de la politique familiale, les communes pourraient travailler davantage en s'associant, comme c'est déjà souvent le cas pour l'aide sociale. Il serait judicieux d'institutionnaliser une collaboration entre les personnes compétentes en matière de politique familiale également au sein des cantons et des communes. Un interlocuteur au niveau fédéral doit être au courant des modèles et des formes de collaboration existants, de sorte que le savoir-faire disponible puisse être utilisé (p. ex. pour la création d'un service cantonal pour les questions familiales). Le point 2, soit le vœu d'une stratégie en matière de politique familiale, a été concrétisé par le conseiller fédéral Pascal Couchepin à l'occasion de la publication du Rapport sur les familles 2004. Le discours qu'il a tenu alors, et dans lequel il s'est prononcé en faveur d'une politique familiale durable, est reproduit ci-après.

Les résultats de l'atelier ont été résumés par:

Aurélie Moeri, licenciée ès sciences politiques, collaboratrice scientifique du Rapport sur les familles, CCG, OFAS.

Joana Guldimann, docteur ès lettres, responsable du projet Rapport sur les familles, CCG, OFAS.

Courriel: joana.guldimann@bsv.admin.ch

Commentaire et point de vue de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales COFF

La COFF avait pour mandat de rédiger un commentaire indépendant relatif au Rapport sur les familles. Pour ce faire, elle a examiné certains thèmes prioritaires. Le présent article contient des extraits de ce commentaire.



Jürg Kruppenacher
président de la COFF,
directeur de Caritas Suisse

Le développement de la politique familiale dans les différents cantons dépend essentiellement du fait que les dispositions et les buts en la matière sont ou non inscrits dans la constitution ou dans les lois. Des constitutions ou des lois cantonales ne contenant aucune disposition relative aux familles sont une preuve indubitable que la famille continue à être considérée comme une affaire privée. L'existence de telles dispositions atteste en revanche d'une reconnaissance publique et de l'encouragement des tâches et des prestations des familles. Le Rapport sur les familles comporte, à titre d'exemple, une analyse des bases légales relatives aux familles dans quatre cantons (*chap. 3*). Une étude approfondie de l'évolution des constitutions et des lois cantonales dans le domaine de la famille reste à mener.

Le Rapport présente de manière détaillée les objectifs et les bases constitutionnelles de la Confédération en matière de politique familiale (*chap. 2*). La distinction entre la compétence de la Confédération et la possibilité d'exercer cette compétence est essentielle. En effet, en vertu de l'art. 116 de la Constitution, la Confédération a la compétence d'instituer une assurance-maternité et de régler les allocations pour enfants au

plan fédéral. La mise en œuvre de ces objectifs a cependant partiellement échoué jusqu'ici non pas à cause du manque de compétences de la Confédération ou du système fédéraliste, mais parce que les projets n'ont, jusqu'à présent, pas souvent recueilli la majorité des voix auprès du peuple ou du Parlement. Si l'on ne fait pas une distinction entre les compétences en matière de politique familiale dans le système fédéraliste et l'absence d'une majorité en faveur des souhaits exprimés au nom de la politique familiale, on court le risque que le «fédéralisme» soit utilisé abusivement en tant qu'argument contre une politique familiale cohérente en Suisse.

La structure des assurances sociales influe, elle aussi, de manière déterminante sur la situation des familles. La COFF souhaite souligner ce qui est dit à ce sujet dans le Rapport sur les familles: «le système de la sécurité sociale s'inspire encore dans une large mesure du modèle de la famille traditionnelle et un certain nombre de lacunes subsistent toujours pour les familles qui s'en écartent» (*chap. 2, p. 127*). La protection sociale et la couverture des besoins élémentaires des personnes effectuant des tâches domestiques ou d'assistance sont souvent insuffisantes. Le fait de fournir des prestations familiales est directement associé à une perte financière, voire à l'indigence, et souvent à un risque financier ou à une insécurité matérielle. Certaines améliorations ont toutefois pu être réalisées ces dernières années.¹

La notion de famille utilisée dans le Rapport sur les familles se fonde en premier lieu sur la définition de la COFF: «La famille à notre époque est définie comme un groupe social d'un genre particulier, fondé avant tout sur les relations entre parents et enfants et reconnu comme tel par la société.»² Cette définition est délibérément laissée ouverte. Elle ne contient aucun jugement de valeur et tient compte de la multiplicité des types de familles. Elle exprime aussi le double caractère des familles: il s'agit d'un groupe social organisé selon des critères personnels et d'une institution reconnue par la société. Elle tient compte du fait que les formes de vie effectives en famille sont liées aux cycles de vie. Sur ce point, le Rapport sur les familles limite toutefois de manière importante la définition de la COFF. Il la restreint aux relations entre parents et enfants à charge de moins de 25 ans, et considère ce groupe social comme étant le groupe cible de la politique familiale. La COFF estime que cette restriction pose problème. L'acceptation de la famille en tant que groupe plurigénérationnel est un élément fondamental pour la justification économique

1 P. ex. l'introduction de bonifications pour tâches éducatives et de bonifications pour tâches d'assistance lors de la 10^e révision de l'AVS. Cf. COFF (2004): Du temps pour les familles, ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle: le problème vu sous l'angle de la politique familiale, Berne, p. 140.

2 Promouvoir une politique familiale porteuse d'avenir. Lignes directrices stratégiques de la COFF (2000), Berne, p. 21.

et l'aménagement de la compensation des charges et des prestations familiales.³ Du fait de l'évolution démographique, la durée de vie commune aux membres d'une même famille est relativement longue. C'est pourquoi la politique familiale doit être comprise comme une tâche englobant toutes les phases de la vie et de la famille.

Le Rapport sur les familles mentionne à plusieurs reprises qu'il n'existe pas de concept de politique familiale cohérent qui pourrait servir de guide au niveau national.

L'analyse des positions en matière de politique familiale et des nombreuses interventions parlementaires met en évidence quatre thèmes particulièrement importants: l'allègement de la charge financière des familles, la paupérisation des familles, la possibilité de concilier vie familiale et activité professionnelle ainsi que l'assurance-maternité.

La Suisse est encore très loin d'avoir une politique familiale cohérente. Des progrès importants ont néanmoins été réalisés dans les domaines cités plus haut, et l'on peut espérer que d'autres suivront. De plus en plus de cantons ont nommé des délégués à la famille et/ou des commissions sur la famille qui se penchent sur des thèmes ayant trait à la politique familiale. Par ailleurs, certains cantons ont élaboré des lignes directrices et des rapports sur les familles ou sont en train de le faire.

Une autre mesure qui favorise la cohérence dans le domaine de la politique familiale est l'élaboration, à intervalles réguliers, d'un rapport social systématique sur la situation des familles et les mutations intervenues en leur sein. La recommandation Stadler prévoit que la Confédération présente tous les cinq ans un rapport sur la situation des familles. La COFF aurait souhaité que le Rapport sur les familles contienne un concept qui puisse servir à l'élaboration des rapports ultérieurs. Il y a lieu d'utiliser davantage le rapport statistique en tant que base permettant de structurer et d'intégrer le contenu des futurs rapports sur les familles et d'établir des liens entre eux. Le thème principal d'un rapport sur les familles devrait être choisi avec soin afin de nourrir le débat public et politique. Le Rapport sur les familles souligne à plusieurs reprises l'importance des bases scientifiques en matière de politique familiale, constatation qui devrait également être appliquée à l'observation permanente de la situation et de l'évolution des familles.

Dans le contexte de la question concernant le rôle de l'Etat en matière de politique familiale, la comparaison des intervenants et des coalitions actifs dans les différents cantons est instructive (*chap. 3*). Contrairement à ce qui se passe dans les cantons de Zurich et de Lucerne, les organisations non gouvernementales et les commissions extraparlamentaires jouent un rôle capital dans les cantons de Vaud et du Tessin. Elles forment un réseau dense englobant les responsables des services administratifs concernés. Ainsi, elles ont aussi une in-

fluence décisive sur le débat, l'agenda politique et l'évolution du contenu des programmes et mesures de politique familiale. Dans le canton de Vaud en particulier, les organisations bénévoles jouent un rôle prépondérant dans le domaine de la politique familiale. Les cantons de Vaud et du Tessin figurent parmi les cantons menant une politique familiale active, bénéficiant d'un large soutien. Ils disposent tous deux de ressources importantes en personnel et en compétences pour l'aménagement de leur politique familiale. Cette constatation est intéressante dans la mesure où elle ne corrobore pas la thèse selon laquelle un engagement plus important de l'Etat dans le domaine de la politique familiale entraîne une diminution de l'initiative privée. La politique familiale de ces deux cantons est basée sur une coopération entre des acteurs étatiques et privés.

Un renforcement de la coopération entre les acteurs du domaine de la politique familiale présuppose une meilleure coordination et un ancrage plus fort de la politique familiale dans les administrations, et ce aux niveaux fédéral, cantonal et communal. Le Rapport sur les familles montre toutefois que les compétences à l'échelon fédéral sont très dispersées. Ces dernières années, plusieurs interventions visant à créer un Office fédéral de la famille ont été déposées au Parlement. Le Département fédéral de l'intérieur examine toutefois comment il serait possible d'optimiser les échanges d'informations, et s'il serait éventuellement approprié de regrouper les ressources existantes.

La COFF organise régulièrement des rencontres regroupant les responsables cantonaux pour les questions familiales au niveau opérationnel, afin d'échanger des informations dans ce domaine. Elle invite en outre, chaque année, les spécialistes cantonaux et communaux de ce domaine ainsi que les organisations spécialisées au «Forum Questions familiales». Ces manifestations favorisent les échanges d'informations entre les cantons ainsi qu'entre la Confédération et les cantons. Toutefois la discussion concernant la création d'un réseau et une collaboration intercantonale institutionnalisée pour les questions familiales n'est pas encore très avancée. La politique familiale est encore faiblement ancrée du point de vue institutionnel et juridique en comparaison avec la politique d'égalité. La création du Bureau fédéral de l'égalité entre femmes et hommes, en 1989, a constitué une étape décisive pour la mise en œuvre de l'égalité. Il est nécessaire qu'au plan fédéral, on accorde désormais autant d'importance à la politique familiale qu'à la politique d'égalité.

Jürg Krummenacher, lic. phil., président de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) et directeur de Caritas Suisse. Courriel: jkrummenacher@caritas.ch

3 Lüscher, Kurt (2003): La politique familiale, pourquoi? Arguments et thèses. COFF, Berne.

Pour une politique familiale durable

Discours prononcé par le conseiller fédéral Pascal Couchepin lors de la présentation du Rapport sur les familles le 31 août 2004 à l'île St-Pierre

Mesdames, Messieurs,

Je vous souhaite la bienvenue à l'occasion de notre rencontre 2004 sur l'île St-Pierre.

Je souhaite, cette année, mettre la «politique familiale» au centre de nos réflexions. C'est en effet le thème politique transversal de notre époque, car il reflète les mutations sociales. L'évolution des structures familiales est le miroir de la société.

Le Rapport sur les familles retrace l'évolution des dernières décennies et constitue un état des lieux de la politique familiale actuelle

Tel est l'objectif principal du nouveau «Rapport sur les familles»: ce rapport, le deuxième du genre au niveau national après celui de 1978 (*le rapport de suivi paru en 1982 et la récapitulation des contributions scientifiques parue en 1991 ne constituent pas véritablement un état des lieux*), retrace les mutations de la famille au cours des dernières décennies en termes de statistiques, décrit les changements et met en lumière ce qui évolue en permanence sans que nous le remarquions.

Ce rapport analyse la politique familiale de manière critique. Il présente tous les aspects de cette politique, montre ce que font la Confédération, les cantons et les communes, et relève aussi les lacunes existantes. Enfin, il compare la politique familiale en Suisse à celle de trois pays européens.

Le rapport montre comment la politique familiale, conçue à son origine comme une politique de lutte contre la pauvreté, s'est efforcée au cours des dernières années d'améliorer la compatibilité entre vie familiale et activité professionnelle. Les raisons de cette évolution sont liées notamment à la politique de l'égalité, à la conjoncture économique et à la situation sur le marché de l'emploi. Le Rapport sur les familles permet enfin de constater que les pays industrialisés européens admettent de plus en plus la nécessité d'une politique démographique.

Fossé entre le désir de fonder une famille et la réalité

La Suisse compte toujours moins d'enfants. Aujourd'hui, les femmes suisses ont moitié moins d'enfants qu'au milieu des années 60: en moyenne 1,4, alors qu'en 1970, elles en avaient 2,1. Cette évolution s'accompagne d'une augmentation constante du nombre de femmes

sans enfant, notamment chez les femmes ayant fait des études universitaires. Aujourd'hui, un cinquième des femmes n'a pas d'enfant.

Une première question se pose: les jeunes gens ont-ils de moins en moins envie d'avoir des enfants? Ce n'est pas le cas. Quel que soit le niveau d'études, le nombre d'enfants désirés dépasse le nombre d'enfants effectivement mis au monde. Cet écart s'accroît chez les femmes qui ont fait des études universitaires. Ce qui frappe, c'est que pendant la vie professionnelle, ces souhaits sont radicalement revus à la baisse. Cela prouve que les couples désireux de fonder une famille ou d'avoir d'autres enfants sont confrontés à trop d'obstacles.

Fossé entre le désir de travailler et les possibilités effectives

Nous constatons un deuxième point: les jeunes mères souhaitent travailler davantage. Elles sont plus nombreuses à travailler qu'autrefois. Dans presque la moitié des couples, la femme travaille à temps partiel et l'homme à plein temps.

Mais c'est précisément parmi les mères que le taux de sans-emploi est le plus élevé et le taux de sous-emploi le plus fort. Il est évident qu'il y a trop peu d'emplois à temps partiel. D'une manière générale, trop d'obstacles s'opposent à ce que les mères puissent travailler autant qu'elles le voudraient.

La Suisse a besoin de plus d'enfants et de plus de femmes qui travaillent

La société ne doit pas mettre des obstacles à ces souhaits. Les enfants font le bonheur des parents, mais aussi celui de la société. Une société qui a davantage d'enfants est une société qui a moins de problèmes démographiques, des œuvres sociales plus stables et une capacité d'innovation plus forte.

Chacun sait aussi qu'il est avantageux pour l'économie suisse que les femmes, dont la formation est aussi bonne que celle des hommes, mettent à profit dans la vie professionnelle leurs compétences. Les cotisations qu'elles versent contribuent de surcroît à stabiliser les œuvres sociales.

La Suisse peut-elle réellement se permettre de renoncer aux compétences des femmes? Peut-elle se permettre de compter toujours moins d'enfants, notamment chez les universitaires? Ce sont là des questions délicates et la comparaison européenne montre que les solutions ne sont pas évidentes.

La société doit prendre acte de ces faits. Refuser de voir la réalité ne sert à rien. C'est pourquoi j'espère que ce Rapport sur les familles incitera à la réflexion.

Pour une «politique familiale durable»

Il faut commencer par oser aborder la question de la natalité. C'est ce que font de plus en plus de pays européens. Pendant longtemps, la France a été le seul pays à aborder ouvertement le sujet. D'autres pays se mettent à discuter de politique démographique. C'est ainsi que l'Allemagne, où pour des raisons évidentes ce sujet était tabou depuis 50 ans, a commandé il y a six mois une étude qui a suscité beaucoup d'intérêt et dont j'approuve l'esprit. Celle-ci parvient à la conclusion que l'Allemagne doit viser un double objectif: *augmenter le taux de natalité et le taux d'activité professionnelle des femmes.*

Ceci est également valable pour la Suisse. Mais le libéral que je suis entend préciser un point: *il n'appartient pas à l'Etat de s'ingérer dans la sphère privée des individus.* Dans cet esprit, j'ai du mal à utiliser des termes comme «politique démographique» ou «politique nataliste». Le rôle de l'Etat doit se borner à éliminer les obstacles, afin que les enfants désirés puissent venir au monde. Il doit aussi supprimer tout ce qui défavorise les femmes sur le marché du travail.

Pour cela, *nous devons passer de la politique familiale traditionnelle à une politique familiale durable.*

Principes d'une politique familiale durable

Que faut-il comprendre par «politique familiale durable»? Par rapport à la politique familiale traditionnelle selon laquelle il s'agit de faire quelque chose en faveur des familles, nous devrions nous préoccuper davantage de ce qui incite les jeunes couples à fonder une famille ou à avoir un deuxième ou un troisième enfant.

C'est-à-dire nous demander comment faire en sorte que la vie familiale soit encore possible dans 20 ans. Nous devons procéder au même changement de paradigme qui a marqué la politique environnementale, financière ou sociale, c'est-à-dire mettre la durabilité au cœur des préoccupations.

Comme le montre le rapport, la politique familiale traditionnelle est conduite selon les axes suivants:

- redistribution verticale (compensation des charges et protection contre la pauvreté);
- redistribution horizontale (indemnisation des prestations fournies par les familles);
- lutte contre les désavantages structurels qui touchent les couples avec enfants (compensation par rapport à ceux qui n'ont pas d'enfant);
- intérêt de l'enfant;
- politique de l'égalité (hommes-femmes);
- politique démographique (surtout en France).

Quels sont dès lors les points essentiels d'une politique familiale durable? Il y en a un qui fait l'unanimité

des experts. Le manque de soutien financier et le coût des enfants ne représentent pas les principaux obstacles à la réalisation du désir d'enfants, mais ce sont les problèmes qui se posent lorsque l'on veut concilier vie familiale et activité professionnelle.

Ce ne sont donc pas les coûts directs occasionnés par les enfants qui sont un obstacle mais les coûts indirects, les coûts d'opportunité, qui amènent à choisir entre une vie avec enfant(s) et une vie sans enfant. De plus en plus souvent, cela conduit les couples à renoncer à avoir des ou d'autres enfants.

Si l'on veut mener une politique familiale durable, *il faut donc avant tout réduire ces coûts d'opportunité, et par conséquent mettre la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle au centre de cette politique.*

Le rapport recense les différentes manières de mener une politique familiale. Celle de la Suisse peut être qualifiée de *libérale et subsidiaire*, ce qui la différencie du modèle social-démocrate des pays nordiques, du schéma «familiariste» français, mais aussi des politiques peu développées des pays du sud de l'Europe. C'est au système anglais que la politique suisse s'apparente le plus, mais à un niveau plus élevé sur le plan quantitatif.

On retrouve ces disparités, en partie d'origine culturelle, lorsqu'on compare les modèles des cantons et des communes. C'est ainsi que la politique familiale tessinoise a peu de points communs avec celle d'Appenzell Rhodes-Intérieures. Faudrait-il dès lors que la Confédération intervienne?

Actuellement, deux questions de ce genre sont discutées au Parlement. Il s'agit de savoir, d'une part, si les allocations familiales doivent être réglées au niveau fédéral et, d'autre part, si les prestations complémentaires destinées aux familles dans le besoin doivent aussi être aménagées au niveau fédéral.

Dans les deux cas, il y a de bons arguments pour et contre une plus grande influence de la Confédération. Le Conseil fédéral se penchera sur le sujet dès que des projets concrets auront été élaborés.

Comme je l'ai déjà dit, il est clair, s'agissant d'une politique familiale durable, que les deux initiatives parlementaires en suspens sur ces questions, qui sont des projets de transferts financiers, ne contribuent qu'indirectement à concilier vie familiale et vie professionnelle. Elles ne peuvent donc pas être considérées comme les priorités d'une politique familiale durable.

De plus, il ne faut pas assimiler la politique familiale durable à un transfert de tâches des cantons à la Confédération. Cette politique devrait être menée à tous les niveaux.

Points essentiels d'une politique familiale durable

J'aimerais citer quelques points essentiels d'une politique familiale durable. Ils concernent l'échelon fédéral, cantonal ou communal ainsi que les niveaux non étatiques.



(Photo: Jean-Pierre Grüter)

1. Pour améliorer la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle, il faut si possible instaurer partout des «*périodes blocs*» au jardin d'enfants et à l'école. Le Conseil fédéral, sur proposition de mon département, a accepté des motions dans ce sens (groupe radical-libéral/Langenberger). Celles-ci exigent que tous les cantons s'y mettent. A défaut, la Confédération devra intervenir, comme cela a été le cas pour l'harmonisation de la rentrée des classes. Il faut de surcroît augmenter l'offre d'écoles de jour au niveau cantonal.
2. Il est souhaitable de *scolariser les enfants plus tôt*. Cette mesure est nécessaire pour des raisons de politique familiale et pour des motifs de formation et d'intégration.
3. *Crèches*: les crèches sont une excellente chose tant dans l'optique de la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale que dans celle de la politique d'intégration et de l'égalité des chances. Elles répondent à un véritable besoin. Sachant que l'offre est insuffisante dans de nombreuses parties du pays, le Parlement a créé des incitations financières. Il s'agit d'une mesure d'encouragement de la Confédération limitée dans le temps.
Je me demande toutefois quel doit être le rôle de l'Etat à long terme dans ce domaine. Je me demande en particulier si les subventions allouées aux crèches par l'Etat ne pourraient pas être aménagées en fonction de la demande. Aujourd'hui, ce sont les places qui sont subventionnées. Demain, *on pourrait imaginer un système où les demandeurs recevraient des bons d'assistance*. Ainsi, les fournisseurs de prestations seraient soumis à une certaine concurrence. Je vais charger l'administration d'étudier un modèle de ce genre. Sur la base des résultats de cette étude, les communes ou les cantons pourraient démarrer des expériences.
4. Je pense qu'il faudrait créer au niveau cantonal une *Conférence des directeurs des affaires familiales* qui s'occuperait uniquement des questions relatives à la famille et assurerait une certaine harmonisation intercantonale. Une étude publiée par la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) démontre que plusieurs cantons ne mènent pas encore une politique familiale cohérente.
5. Des organismes privés devraient établir des *barèmes* pour noter les communes et les cantons favorables aux familles et pour promouvoir la compétitivité entre les localités.
6. Des *contrats pour la famille* (autorités communales, paroissiales, familles, entreprises locales) allant dans le sens de partenariats public-privé pourraient être institutionnalisés au niveau des *communes*, qui est l'échelon idoine en matière de politique familiale concrète.
7. Il convient, dans l'esprit d'une «*alliance stratégique*» en faveur de la famille, d'intégrer le monde de l'entreprise. Il faudrait instaurer au niveau national une *alliance entre les autorités et les (grandes) entreprises* pour promouvoir une culture d'entreprise favorable à la famille. Le Département de l'économie a pris de telles initiatives en réponse à une motion. Nous avons besoin de modèles de temps de travail favorables à la famille. On peut songer ici aussi à des barèmes ou à des systèmes de certification.
8. L'évolution de la famille doit être suivie de près. C'est pourquoi j'ai décidé de *faire mettre à jour la partie statistique du rapport tous les deux ans*. Il faut aussi améliorer les statistiques sur les thèmes rele-

vant de la politique familiale (allocations pour enfant, offres d'accueil extrafamilial).

9. Dans le domaine de l'imposition de la famille, il s'agit de réaliser le principe important de *l'imposition individuelle*. Pour lutter contre la pauvreté des familles, on pourrait étudier l'instauration d'un *impôt négatif sur le revenu* ou des *bonifications fiscales* pour les working poor.
10. Enfin, le congé maternité fait lui aussi sens dans le contexte d'une politique familiale durable.

Il faut susciter un vaste débat

L'une des conclusions du présent Rapport sur les familles est qu'il faut élaborer une stratégie au niveau national. J'ai esquissé les grands traits du projet de politique familiale durable. Les dix points essentiels proposés doivent maintenant être discutés et complétés.

Je souhaite qu'un vaste débat sur la politique familiale durable s'instaure, car la politique familiale est une politique sociétale au meilleur sens du terme.

Il ressort d'études comparatives réalisées dans les pays voisins que les particularités culturelles et les traditions jouent un grand rôle dans la politique familiale. Ainsi, la même recette de politique familiale durable n'aura pas partout le même succès.

En Suisse, des études montrent que les mutations qui se produisent dans le monde du travail (toujours plus d'horaires de travail irréguliers, fréquents changements de lieu de travail, etc.) rendent la compatibilité entre vie professionnelle et vie familiale plus difficile.

Le temps consacré à la famille et celui consacré à l'activité professionnelle s'imbriquent, les disparités quant à la durée et au lieu de l'activité professionnelle peuvent détruire le vécu quotidien de la famille.

Nous aurons besoin à l'avenir de nouveaux rapports sur les familles et de nouvelles analyses. La pire des attitudes serait de fermer les yeux face à l'évolution actuelle. D'où la manifestation d'aujourd'hui.

Sans enfants, une société n'a pas d'avenir. L'Europe l'a compris. La Suisse doit, elle aussi, se réveiller.

Commandes

Rapport sur les familles 2004. Structures nécessaires pour une politique familiale qui réponde aux besoins. Département fédéral de l'intérieur. Berne. 2004. 220 pages. CHF 26.50. No de commande: 318.804.f (italien: 318.804.i, allemand: 318.804.d)

Rapports de recherche:

- Vatter, Adrian; Sager, Fritz; Ledermann, Simone; Zollinger, Lukas (2004): **Familienpolitik auf Bundesebene**. Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. CHF 14.–. No de commande: 318.010.8/04 d
- Binder, Hans-Martin; Kübler, Daniel; Furrer, Cornelia; Bieri, Olivier; Helbling, Marc; Maggi, Jenni (2004): **Familienpolitik auf kantonaler und kommunaler Ebene**. Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. CHF 26.–. No de commande: 318.010.9/04 d
- Gerlach, Irene; von Hehl, Susanne; Richter, Olivier; Stinsmeier, Bernd; Wetzorke (2004): **Familienpolitik der Schweiz im Ländervergleich**. Office fédéral des assurances sociales. Berne. 2004. CHF 20.–. No de commande: 318.010.10/04 d

OFCL, Vente des publications fédérales, CH-3003 Berne. www.bbl.admin.ch/fr/bundespublikationen.

Pour une politique familiale libérale qui offre des chances et favorise la croissance

Le PRD s'engage en faveur d'une politique familiale durable: depuis des années, nous voulons qu'il soit plus facile de concilier famille et travail, nous réclamons des conditions cadre plus favorables dans le monde du travail, des structures scolaires répondant aux besoins des familles et une réforme de l'imposition des familles qui allège leur charge fiscale. Nous ne mettons pas simplement l'accent sur l'augmentation des sommes versées en espèces, qui doivent ensuite à nouveau être encaissées auprès des familles sous forme d'impôts plus élevés. Notre politique familiale vise à offrir des chances et à favoriser la croissance.



Christine Egerszegi-Obrist
conseillère nationale (PRD), Argovie

Les radicaux n'accordent pas moins d'importance au rôle de la famille dans la société, et de loin, que ceux qui en parlent constamment. C'est précisément à une époque où l'être humain est confronté à toutes sortes de possibles et de changements qui le dépassent dans le domaine de la science, de la culture et de la technique qu'il doit impérativement disposer dans sa vie de lieux où il a ses repères. La famille est l'endroit où tous peuvent donner leur avis, où chacun d'entre nous devrait faire l'expérience que l'on s'intéresse à lui qu'il se sent en sécurité et qui lui permet de s'exercer à vivre en communauté et à avoir le sens des responsabilités mutuelles. La politique familiale radicale est fondée sur le principe selon lequel la responsabilité de l'organisation et du bien-être de la famille revient en premier lieu aux intéressés eux-mêmes, car ils connaissent le mieux leurs propres besoins. L'Etat ne doit intervenir que dans les domaines où la famille, parce qu'elle connaît des difficultés financières ou des conflits relationnels, n'est pas en mesure de résoudre ses problèmes elle-même. Mais la politique doit garantir que les conditions générales posées par l'Etat permettent réellement à la famille de s'organiser comme elle l'entend.

Les modes de vie et les valeurs d'une société évoluent constamment. La politique du moment, notamment la politique familiale, doit en tenir compte. Elle doit créer ou promouvoir des conditions adaptées à la fois aux familles où les rôles sont répartis de manière traditionnelle et à celles, plus modernes, où chacun assume en même temps des tâches professionnelles et des tâches familiales. La politique familiale radicale table sur cette double exigence:

Nous voulons créer les conditions permettant aux femmes de concilier famille et profession sans que les enfants subissent des préjudices en matière d'assistance ou d'éducation.

Depuis des années, nous nous engageons pour une large offre de possibilités d'accueil extrafamilial et extrascolaire des enfants ainsi que pour des modèles d'enseignement plus favorables aux familles. Dans les deux Chambres fédérales, notre groupe a déposé des interventions réclamant l'introduction de périodes blocs dans toutes les écoles.

Nous estimons que les enfants doivent être scolarisés plus tôt, ce qui nous permettra de mettre à profit plus tôt la volonté d'apprendre de tous les enfants. L'étude PISA montre que ce serait vraiment nécessaire.

Nous nous battons depuis longtemps pour un allègement de la charge fiscale des familles, notamment pour la déduction des frais de garde des enfants. Dans le même ordre d'idées, il faudrait introduire l'imposition individuelle, indépendante de l'état civil, afin de ne plus pénaliser fiscalement ceux qui procurent ou doivent procurer à la famille un revenu complémentaire.

Nous veillons à ce que, d'une manière générale, la charge fiscale reste aussi faible que possible, afin que les familles elles-mêmes disposent d'une somme d'argent plus importante pour réaliser leurs propres projets. Notre politique familiale est donc opposée aux grands cadeaux que l'Etat ferait aux familles sous forme d'importantes allocations pour enfant, de rentes pour enfant ou d'une libération générale des enfants de l'obligation de payer des primes selon la LAMal, car les familles devraient, en fin de compte, payer elles-mêmes ces mesures au moyen de hausses d'impôts.

En revanche nous sommes tout à fait prêts à aider de manière ciblée lorsqu'une aide est nécessaire et nous soutenons l'amélioration du système de réduction de primes en faveur des familles ayant des enfants.

Nous défendons les horaires de travail flexibles et les emplois à temps partiel attrayants. Soulignons que nous avons ainsi été en première ligne pour aider, lors de la révision de la LPP, à améliorer la prévoyance vieillesse des temps partiels par un abaissement du seuil d'entrée.

En poursuivant ces objectifs, nous menons une politique qui ne mise pas sur des effets à court terme, mais qui offre des chances à tous et favorise la croissance. C'est là une politique familiale durable.

Christine Egerszegi-Obrist, professeur de langues, conseillère nationale (PRD), Argovie. Courriel: ch_egerszegi@bluewin.ch

La politique de la famille: notre affaire à tous

Le mot famille fleurit sur les étendards de tous les partis. Mais quand il y va de définir les contours d'une politique familiale moderne et efficace, les avis divergent très fortement. Les uns voudraient voir l'Etat plus actif; les autres aimeraient que l'entier de la responsabilité repose sur la famille, tandis que les troisièmes souhaiteraient surtout que cette politique ne coûte rien ou quasiment rien. Vu sous cet angle, le Rapport 2004 du DFI sur les familles et, plus récemment, celui de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), arrivent à point nommé pour lancer un débat argumenté sur le thème de la famille.



Ursula Haller
conseillère nationale (UDC), Berne

Dans ses études par pays, l'OCDE n'a pas la réputation de pratiquer la langue de bois. Elle met très vite le doigt sur les faiblesses du domaine analysé et s'exprime sans ambiguïté. Dans le cas de la Suisse, l'organisation internationale conclut assez clairement que la politique familiale de notre pays présente de gros points faibles et des lacunes en comparaison internationale. Le rapport d'étude ne se borne cependant pas à critiquer la situation, il énonce des propositions concrètes. L'OCDE invite la Suisse à augmenter les dépenses publiques consacrées à l'accueil extrafamilial pour les enfants d'âge préscolaire et scolaire, afin d'inciter les femmes à travailler à plein temps. Elle propose d'instaurer un droit au travail à temps partiel, limité dans le temps, pour les parents d'enfants en très bas âge.

Comment se présente la réalité dans notre pays? Après avoir refusé par trois fois l'idée d'un congé maternité payé, le peuple suisse vient de donner son feu vert à un congé maternité de 14 semaines, il y a quelques semaines à peine. C'est un projet pour lequel

je me suis engagée à fond, ce qui ne m'a pas valu que des compliments. Si je me suis investie pour une aide de départ en faveur des jeunes familles, moi qui suis à la tête du Département de l'éducation et du développement de la Ville de Thoune, au 10^e rang des villes suisses, c'est bien parce que je ne me cantonne pas dans la théorie; je suis aussi une femme de terrain. Cela me permet de suivre de près les effets de l'évolution sociale sur nos familles, de voir, p. ex. à la lumière des données budgétaires, «où le bât blesse». Bien sûr, je sais qu'il est juste et important d'en appeler à l'initiative privée et au sens des responsabilités des intéressés, comme le demandent surtout les partis bourgeois; je n'ignore pas non plus que dans toutes ces questions, l'Etat ne peut pas et ne doit pas toujours jouer les pionniers.

Et pourtant, il est indispensable que tous, nous nous attelions sérieusement aux questions de politique familiale, au-delà des clivages entre les partis. L'introduction du congé maternité évoqué ci-dessus ne doit en aucun cas signifier que tout a été fait, en politique de la famille, quoi que semblent en penser certains membres du Conseil fédéral. En effet, pour Joseph Deiss, ministre de l'économie, et Pascal Couchepin, ministre de la famille, le travail à temps partiel pour les parents d'enfants en très bas âge n'est pas un sujet à l'ordre du jour. Quant aux éventuelles adaptations à apporter dans le domaine de l'école – périodes-blocs, âge de scolarisation, écoles à horaire continu – les ministres renvoient tranquillement la balle aux cantons. Seule la fiscalité pourrait changer: il y a quelques jours, Hans-Rudolf Merz, ministre des finances, a laissé entendre qu'il envisageait d'aménager un régime fiscal plus favorable aux familles. Il serait question de l'imposition individuelle, système dans lequel l'homme et la femme sont taxés séparément. Selon la commission compétente, un autre dossier progresserait aussi: celui des primes d'assurance-maladie pour les enfants.

Il faut ces prochaines années que la politique familiale devienne un des thèmes majeurs débattus sous la coupole fédérale, avec la conscience qu'une politique familiale ciblée est profitable à l'ensemble de la société (voir le Rapport du DFI sur les familles). Car c'est notamment de la famille que dépendra le développement économique de la Suisse et la garantie de notre système de sécurité sociale. Nous ne pouvons plus nous permettre de pratiquer la politique de l'autruche et de rejeter la responsabilité d'une autorité sur l'autre. C'est dans cet esprit que j'espère voir les antagonismes cultivés jusqu'ici se résoudre: en effet, nous savons tous – mais en sommes-nous tous conscients? – que la famille est peut-être la plus petite cellule de notre société, mais assurément la plus importante. A nous d'en prendre soin!

Ursula Haller, vice-syndique de la Ville de Thoune, directrice du Département de la formation et du développement, conseillère nationale (UDC), Berne.
Courriel: ursula.haller@thun.ch

Une politique familiale est nécessaire à la pérennité d'une société vivable

Malgré sa propension à l'isolationnisme, la Suisse n'échappe pas à la règle des pays développés: le taux de fécondité y est de 1,4, insuffisant pour assurer le renouvellement des générations. Associée à l'augmentation réjouissante de l'espérance de vie, cette diminution de la fécondité entraîne une augmentation de l'âge moyen de la population et risque d'avoir des effets importants sur l'ensemble de la société, parmi lesquels la forte progression du nombre des personnes actives âgées de plus de 50 ans et la régression parallèle de celles de moins de 30 ans (avec pour conséquence une diminution de la productivité et de la compétitivité économique), l'augmentation du taux de dépendance des personnes âgées et ses répercussions sur les systèmes de financement des retraites, la nouvelle pauvreté des personnes âgées ou encore l'incitation à une plus grande présence des femmes sur le marché du travail, entraînant une nouvelle diminution du taux de fécondité (?!).



Liliane Maury Pasquier
Conseillère nationale (PS), Genève

Cette vision apocalyptique ne se réalisera peut-être pas, mais il est de la responsabilité des autorités politiques de se soucier des mesures à prendre pour empêcher sa survenance et non pas d'affirmer sans autre, comme le Conseil fédéral dans sa réponse à la question Rennwald 02.1013, «qu'il se refuse à envisager de véritables mesures de politique démographique». Ce n'est peut-être pas d'une politique démographique dont nous avons besoin, mais d'une vraie politique familiale.

Des causes de la dénatalité...

Les causes de la dénatalité sont multiples et parfois controversées.

Il en est parmi elles qui marquent un progrès évident auquel il serait aberrant de renoncer (méthodes contraceptives, indépendance économique croissante des femmes – quoique cet élément puisse être contredit par le fait que les pays européens qui connaissent la moins grande activité professionnelle des femmes ont également les taux de natalité les plus bas!).

Certaines causes potentielles sont probablement très difficiles à influencer, sauf à travers une remise en cause profonde de notre mode de vie (le phénomène sociologique de l'individualisation, la plus grande instabilité des couples...).

En revanche, d'autres causes peuvent certainement être influencées par une politique familiale digne de ce nom: la difficulté de concilier la vie familiale et la vie professionnelle ou le risque de pauvreté que constitue le fait d'avoir des enfants.

... à quelques solutions

Il est de la responsabilité de l'Etat de répondre à ces problèmes. Même s'il n'y a pas, à l'heure actuelle, de consensus sur l'efficacité de ces mesures, ce sont les pays dont la politique familiale est la plus développée qui connaissent les taux de natalité les plus élevés. L'Etat peut et doit donc agir dans les différents champs d'action de la politique familiale.

Dans celui des **incitations financières**, le Parlement a déjà l'occasion de montrer sa volonté en matière d'allocations familiales, soit en acceptant l'initiative populaire de Travail suisse, soit en soutenant le projet de loi-cadre plus modeste issu de la commission. Après quoi, il pourra s'occuper de faire baisser la charge considérable que les primes d'assurance maladie font peser sur le budget des familles et s'atteler à un projet de loi sur les prestations complémentaires pour les familles les plus défavorisées.

Les **initiatives visant à permettre de concilier famille et travail** (congés maternité, paternité et parental, possibilités d'accueil des enfants, horaires de travail souples qui permettent aux deux parents de remplir leur rôle) doivent être développées aux niveaux fédéral, cantonal et communal.

Enfin, c'est dans le domaine des **changements sociaux** en faveur des familles que nous pourrions développer des actions telles qu'initiatives en matière d'emploi pour les femmes et les jeunes, création d'un environnement répondant aux besoins des enfants et promotion de l'égalité des sexes à tous les niveaux de la société.

Le but de toute politique familiale ne doit pas consister, même de manière sous-jacente, à contraindre les couples à faire des enfants, mais au moins, ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle, leur permettre d'avoir le nombre d'enfants qu'ils désirent. Pour cela, les quelques mesures évoquées doivent être mises en œuvre le plus largement possible. Il s'agit d'un véritable investissement.

Comme l'écrit la sage-femme française Chantal Birman: «Le vrai remède à l'individualisme n'est pas le collectivisme mais la filiation.» Notre monde a avant tout besoin d'hommes et de femmes libres de vivre ensemble, respectés en tant qu'êtres humains, disposant de suffisamment de perspectives d'avenir pour souhaiter mettre des enfants au monde et parvenir à remplir leurs responsabilités d'éducateurs et de citoyens.

Liliane Maury Pasquier, sage-femme, conseillère nationale (PS),
Genève. Courriel: contacts@maurypasquier.ch

«La famille» dans une perspective politique

La politique, pour moi, est tout simplement l'organisation de la vie de la ville, du canton, du pays. Cette organisation doit permettre l'épanouissement de l'être humain. Et la famille dans tout cela? La famille pour moi est cette cellule de base, cette entité, ce creuset où va se forger l'épanouissement de l'être humain. C'est pour cela que je l'aimerais forte et responsable. C'est pour cela que je désire que les conditions cadre dans lesquelles elle doit évoluer soient les meilleures possibles.



Thérèse Meyer-Kaelin
Conseillère nationale (PDC), Fribourg

La famille fait tellement partie de notre vie quotidienne que, bien souvent, nous n'y faisons plus attention. Non par indifférence, mais parce que nous sommes trop accaparés par une multitude de tâches et d'engagements.

La famille:

c'est la vie matérielle et l'entretien d'une maison;

c'est l'éducation des plus petits, avec leurs sollicitations multiples;

c'est le temps de l'école et les questions liées à l'orientation;

c'est la présence des grands adolescents, qu'il faut écouter;

c'est l'écoute et l'affection partagée avec les anciens.

Toutes ces dimensions sont importantes, mais elles ne doivent pas faire oublier l'essentiel: la famille n'est pas une réalité qui existe pour elle-même, elle est d'abord au service de la croissance de l'être humain pour lui permettre de grandir et d'aimer.

La place de la famille et des familles dans nos sociétés est donc très importante. **Non pour défendre un modèle politique ou social particulier, mais pour permettre**

à des personnes, adultes ou enfants, jeunes ou vieux, de s'épanouir et de vivre ensemble.

Malgré cette certitude, les solutions ne tombent pas du ciel, même si les bonnes idées, applicables et susceptibles d'être acceptées, sont sur la table. Nous avons la chance de bénéficier d'une démocratie très développée et les exigences pour réussir sont très hautes.

Actuellement, il faut avouer que les familles ne sont pas suffisamment soutenues. Les familles, qu'elles soient traditionnelles, monoparentales ou recomposées, doivent être soutenues.

Nous savons pertinemment aujourd'hui que le désir d'enfants est plus élevé que le nombre d'enfants qui naissent. Comme j'ai une responsabilité politique, comment ne pas être interpellée par cette réalité?

Les conséquences d'un déséquilibre démographique ont été abondamment décrites, mais malgré cela, nous ne disposons pas, dans notre pays, d'une politique familiale digne de ce nom.

Dans l'idéal, je souhaiterais, bien sûr, que chaque famille puisse être indépendante et responsable de son destin, de son développement et de ses besoins matériels. Force est de constater que, dans notre pays, les conditions de base ne sont pas données pour atteindre cet objectif. Et c'est un genre d'aveuglement que de qualifier la famille d'affaire uniquement privée.

Les familles sont trop chargées financièrement et concilier vie familiale et vie professionnelle s'assimile souvent au parcours du combattant.

Après 60 ans de patience et d'efforts énormes, nous avons enfin obtenu que le congé maternité soit compensé de manière organisée, c'est un premier pas et un enseignement.

Pour réussir, il faut fixer des priorités, avancer à petits pas, prévoir des projets équilibrés et convaincre. Persuadés de la valeur de l'entité familiale et de son rôle primordial pour le développement d'une société équilibrée, harmonieuse et épanouie, nous voulons construire une vraie politique familiale dans ce pays.

Nous nous engageons pour un cadre de vie favorable aux familles.

La protection et le bien-être de l'enfant sont au centre de notre action. Notre politique familiale soutient spécialement la classe moyenne et les couches socialement défavorisées.

Pratiquement, nous demandons:

1. L'harmonisation des allocations familiales dans le pays.
2. Des prestations complémentaires pour les familles à revenus modestes.

3. Des allègements fiscaux avec déductions pour enfants et pour frais de garde.
4. Des allègements pour les primes d'assurance-maladie.
5. La poursuite du programme de création de places d'accueil extrafamilial.
6. Des horaires scolaires unifiés.

C'est un programme ambitieux qu'il faut mener avec doigté et opiniâtreté pour dégager des majorités. Expé-

rience faite, de tous bords, le soutien à la famille est déclaré indispensable, mais quand vient l'heure de la décision finale, le moment est déclaré mal choisi, même en temps de prospérité. Il faut maintenant avoir le courage de dire OUI.

Thérèse Meyer-Kaelin, conseillère nationale (PDC), Fribourg.
Courriel: therese.meyer@freesurf.ch



(Photo: Jean-Pierre Grüter)

Résultats de la commission d'experts «Optimisation de la surveillance dans la prévoyance professionnelle»¹

L'évolution longtemps défavorable des marchés financiers et les débats menés au Parlement, dans le cadre de la 1^{re} révision LPP, sur le niveau du taux minimal ont incité le Conseil fédéral à créer, au début de l'année 2003, une commission d'experts². Celle-ci devait analyser le système de surveillance en place et dire quelles mesures pouvaient être prises pour optimiser les contenus et la structure de la surveillance de la prévoyance professionnelle. Une centralisation de cette surveillance auprès de la Confédération a notamment été envisagée pour résoudre les problèmes de chevauchements qui se posent aujourd'hui, parce que la surveillance relève à la fois de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), des autorités de surveillance LPP cantonales et de la surveillance des assurances de l'Office fédéral des assurances privées (OFAP). Après avoir pris connaissance des résultats auxquels étaient parvenus les experts, le Conseil fédéral s'est prononcé, en août 2004, sur la suite à donner aux travaux.

Helena Kottmann

Domaine Vieillesse et survivants, OFAS

1 Analyse du problème et ébauches de solutions

Les pertes enregistrées sur les marchés des capitaux à la suite de la baisse des Bourses en 2001 ont eu un impact déterminant sur la pré-

voyance professionnelle: la majorité des institutions de prévoyance ont enregistré des pertes parfois importantes et, dès lors, se sont retrouvées avec un découvert. Le passage à une surveillance prudentielle doit permettre d'améliorer à l'avenir la sécurité dans le domaine des avoirs de prévoyance. Aujourd'hui, le contrôle des règlements constitue l'axe central de la surveillance. Par conséquent, les autorités de surveillance procèdent à un examen matériel rétrospectif des activités des institutions de prévoyance. Celui-ci est basé essentiellement sur les rapports périodiques des institutions de prévoyance, des organes de contrôle et des experts en matière de prévoyance professionnelle. Cette surveillance s'effectuant après coup, il est difficile de déceler suffisamment tôt les évolutions dangereuses.

Les travaux de la commission d'experts devaient permettre de rendre le système de la prévoyance professionnelle moins dépendant des marchés financiers, pour que les évolutions (négatives) de ceux-ci ne

se répercutent plus intégralement sur la prévoyance professionnelle. Mais des éléments prospectifs devaient aussi compléter le dispositif actuel de surveillance, sous forme de nouvelles exigences posées au système et à ses acteurs. Le changement devait permettre de déceler suffisamment tôt les évolutions dangereuses pour certaines institutions et de prendre les mesures permettant de remédier aux problèmes. La structure de la surveillance constituait ici un élément clé. Sur ce point, les différents modèles d'organisation avaient chacun leurs avantages et leurs inconvénients. Mais surtout, les parties en présence avaient des intérêts politiques divergents.

La commission d'experts a adopté 14 recommandations devant permettre d'optimiser le système et son contenu, et deux recommandations sur la structure de la surveillance. Les explications qui sont fournies ci-dessous présentent un aperçu thématique de ces recommandations³.

2 Mesures recommandées par la commission d'experts

2.1 Mesures destinées à stabiliser le système

2.1.1 Les institutions de prévoyance et les assureurs-vie supports de la prévoyance professionnelle

La commission d'experts estime que les assureurs-vie doivent continuer à être actifs dans le domaine de la prévoyance professionnelle. En effet, une exclusion des assureurs-vie entraînerait une modification radicale du système, ce qui pourrait avoir un effet déstabilisateur. L'influence des assureurs-vie a cependant été notablement réduite, dans

1 L'article a déjà été publié dans sa version allemande le 29 novembre 2004 sur www.jusletter.ch.

2 La Commission d'experts, dirigée par le professeur Jürg Brühwiler, s'est mise au travail en septembre 2003. Elle était composée de représentants des organisations et autorités suivantes:

- Conférence des autorités cantonales de surveillance LPP et de surveillance des fondations
- Conférence des gouvernements cantonaux (CdC)
- Association suisse des instituts de prévoyance (ASIP)
- Association suisse d'assurances (ASA), représentant les compagnies d'assurances-vie actives dans la prévoyance professionnelle
- Chambre suisse des actuaires-conseils
- Chambre fiduciaire, représentant les organes de contrôle
- Office fédéral des assurances privées, autorité de surveillance des compagnies d'assurance privées
- Commission fédérale des banques, modèle d'autorité de surveillance centralisée ne faisant pas partie de l'administration dans le domaine des banques
- Administration fédérale des finances, autorité fixant les règles de droit applicables au marché financier
- Office fédéral de la justice
- Office fédéral des assurances sociales, autorité de surveillance et de haute surveillance de la prévoyance professionnelle.

3 Des parenthèses renvoient aux recommandations du rapport de la commission d'experts (R x). Cf. à ce propos: www.e-bsv.root.admin.ch/aktuell/presse/2004/ff/0408250101.pdf.

la mesure où ils doivent gérer le capital de prévoyance à titre fiduciaire, en tiers qui ont reçu un mandat, ou garantir les prestations au moyen d'une couverture complète (R 3 + 5). Ces changements se justifient si l'on veut que les institutions de prévoyance disposent d'une réelle autonomie sur le plan de l'organisation et des comptes (cf. ci-dessous 2.1.2).

Les conditions cadre et les exigences posées à la surveillance des assureurs-vie et des institutions de prévoyance doivent être harmonisées ou même uniformisées lorsque ces deux types de supports assument des risques comparables (R 4 + 9). La mesure doit permettre de minimiser le risque de découvert, en particulier pour les fondations collectives (semi-)autonomes affiliant de très nombreux assurés très différents, et plusieurs caisses de prévoyance (comme cela est le cas aujourd'hui pour les fondations collectives avec assurance complète) gérées par les assureurs-vie. Comme les assureurs-vie, ces fondations collectives doivent à l'avenir:

- prouver qu'elles disposent d'un capital minimal pour pouvoir exercer leur activité;
- constituer des provisions en fonction des risques et des placements;
- constituer les réserves correspondantes.

2.1.2 Autonomisation économique et organisationnelle des fondations collectives

Les fondations collectives semi-autonomes et avec assurance complète doivent être rendues systématiquement autonomes du point de vue économique et organisationnel (R 5). La mesure doit permettre de soustraire ces fondations de la sphère d'influence des assureurs-vie. Concrètement, les assureurs-vie ne doivent plus être représentés au conseil de fondation des fondations collectives et pouvoir ainsi influencer la gestion du capital de prévoyance. Au contraire, le conseil de fondation composé de représentants des employeurs et des salariés doit

pouvoir décider librement de la manière dont il entend gérer le capital de prévoyance. Il doit pouvoir dire s'il veut assumer lui-même la gestion, s'il veut confier la tâche à un tiers à titre fiduciaire ou s'il veut transférer le capital de prévoyance à un assureur-vie qui lui garantira des prestations de rentes (assurance complète).

2.2 Des paramètres identiques dans toute la Suisse

Du fait de l'augmentation de l'espérance de vie et des aléas des marchés financiers, différents paramètres du système de la prévoyance professionnelle obligatoire doivent être régulièrement adaptés. Dans le régime obligatoire, des paramètres identiques doivent continuer à s'appliquer dans toute la Suisse, et ils doivent être obligatoires. C'est pourquoi la commission d'experts a recommandé que le Conseil fédéral soit responsable de la fixation de tous les paramètres applicables à la prévoyance professionnelle obligatoire (R 7). Ces derniers pourront ainsi être modifiés rapidement, en cas de nécessité. Certains affirment que les paramètres sont aujourd'hui fixés avant tout sur la base de considérations d'ordre politique. On doit leur rétorquer qu'à l'avenir les bases mathématiques nécessaires à l'opération (étant donné la structure actuelle de la surveillance) seraient établies par l'autorité de haute surveillance sur la base des indicateurs reflétant la situation réelle des marchés financiers et des marchés des placements.

Dans le domaine de la prévoyance obligatoire, les mêmes taux minimaux (techniques) doivent s'appliquer dans toute la Suisse pour la rémunération du capital de vieillesse et le calcul de la rente de vieillesse.⁴ Des fourchettes applicables dans toute la Suisse doivent être fixées pour les provisions et réserves de fluctuation. Et chaque fois, tant les institutions de prévoyance que les assureurs-vie doivent s'y tenir.

2.3 Optimisation des rendements et gestion des risques (R 2)

A l'heure actuelle, la loi ne demande qu'à titre général aux institutions de prévoyance de placer de manière «optimale» la fortune qui leur est confiée. Du fait de cette obligation, la stratégie de placement doit tenir compte de la capacité de risque de l'institution de prévoyance pour que l'équilibre financier puisse être maintenu à long terme et que la pérennité de l'institution soit assurée. C'est pourquoi (dans le système actuel) la haute surveillance doit élaborer des normes précisant quels principes les institutions de prévoyance doivent appliquer lorsqu'elles rédigent leur règlement de placement. Il appartient à l'organe de contrôle de déterminer, lors de l'examen des activités, si et de quelle manière le règlement de placement approuvé est respecté (R 2).

2.4 Mesures de correction (R 10)

La commission d'experts a jugé que deux types de modifications surtout s'imposaient dans la procédure de capitalisation du 2^e pilier: d'une part, lorsque l'opération est financièrement supportable, les générations suivantes doivent pouvoir être mises à contribution pour financer des mesures nécessaires du point de vue de la politique sociale (par exemple financement de rentes-ponts AVS pour personnes partant à la retraite plus tôt dans des branches où la santé des personnes est mise à rude épreuve). Pour des raisons de transparence, l'institution de prévoyance doit communiquer aux assurés que leurs contributions au financement sont prélevées à des

⁴ Dans le cadre de la 1^{re} révision LPP, la compétence de fixer le taux de conversion a été transférée du Conseil fédéral au Parlement. La modification entre en vigueur le 1^{er} janvier 2005.

⁵ Cela ne concerne que les institutions de prévoyance, car, contrairement aux assureurs-vie, celles-ci n'établissent pas l'espérance de vie sur la base de tables de générations, mais en fonction de l'espérance de vie de l'effectif de rentiers valable au moment de l'établissement du bilan. Ainsi les dépenses supplémentaires doivent être financées après-coup.

fins de répartition⁵, en indiquant le montant et la destination. D'autre part, les institutions de prévoyance et les assureurs-vie doivent pouvoir prélever des suppléments de cotisations ou des primes de garantie calculées sur des bases actuarielles lorsque les prestations promises par la loi ou les règlements ne peuvent plus être financées par les rendements des marchés financiers et des marchés des placements si l'on respecte les paramètres fixés par le Conseil fédéral. La commission d'experts est parvenue à la même conclusion en toute indépendance, ainsi que le Tribunal fédéral des assurances dans son arrêt du 12 mars 2004⁶. Il est donc d'autant plus important de fixer les paramètres de manière aussi réaliste que possible. Cela dédramatise aussi la situation dans les cas où les paramètres ne peuvent pas être adaptés à temps.

2.5 Exigences posées aux organes (R 11)

Le fonctionnement des marchés financiers et des marchés des placements est devenu plus complexe. C'est pourquoi l'organe compétent des institutions de prévoyance, au sein duquel siègent des représentants des employeurs et des employés qui, pour la plupart, ne sont pas des professionnels en la matière, doit disposer de compétences techniques approfondies pour gérer le capital de prévoyance. La 1^{re} révision LPP a déjà offert à ces personnes la possibilité de suivre une formation dans ce domaine ou de se perfectionner. Etant donnée les sommes en jeu dans la prévoyance professionnelle et la dynamique ainsi que la complexité des marchés des

placements, la commission d'experts est aussi parvenue à la conclusion que des exigences plus hautes devaient être posées à tous les acteurs de la prévoyance professionnelle, en particulier à la surveillance directe et à la surveillance indirecte. L'objectif est de pouvoir mieux évaluer la gestion des institutions de prévoyance, en dotant la surveillance d'éléments prospectifs.

Les propositions suivantes sont donc formulées à l'intention des sociétés de révision travaillant comme **organes de contrôle**:

- introduire un registre officiel, où, pour pouvoir travailler comme organes de contrôle, doivent être inscrites nommément les entreprises ainsi que les collaborateurs au bénéfice d'une qualification professionnelle;
 - les collaborateurs qui effectuent les contrôles doivent avoir une bonne réputation, ils doivent avoir suivi une formation d'expert-comptable et avoir suffisamment d'expérience pratique dans la prévoyance professionnelle;
 - les sociétés de révision doivent prouver qu'elles ont conclu pour elles-mêmes et pour leurs collaborateurs une assurance responsabilité civile d'un montant suffisant. Si l'organe de contrôle a fait preuve de négligence coupable, cette assurance doit pouvoir être mise à contribution.
- Pour ce qui est des **experts en matière de prévoyance professionnelle**, la commission d'experts est parvenue à la conclusion que:
- des expertises actuarielles doivent être effectuées plus fréquemment qu'aujourd'hui, soit tous les deux ans au lieu de tous les cinq ans comme cela est généralement le cas à présent. La mesure doit permettre d'évaluer plus régulièrement les rapports existant entre engagements et recettes des institutions de prévoyance;
 - comme cela est le cas pour les organes de contrôle, il faut qu'à l'avenir la responsabilité civile des

experts puisse être invoquée, lorsque ceux-ci sont également responsables des pertes subies.

En ce qui concerne les **autorités de surveillance**, la commission d'experts estime que la création d'une autorité indépendante juridiquement, financièrement et administrativement constitue la meilleure solution. L'indépendance de la surveillance serait ainsi mieux garantie qu'aujourd'hui, où les autorités de surveillance font partie des administrations cantonales ou fédérales. A l'égal des personnes travaillant dans les institutions de prévoyance ou dans les organes de contrôle et des experts en matière de prévoyance, les personnes qui travaillent dans le domaine de la surveillance doivent elles aussi satisfaire à des exigences professionnelles plus élevées, pour tenir compte du fait que le domaine financier est devenu plus complexe. Les compétences professionnelles des responsables de la surveillance doivent être adaptées pour tenir compte des mesures prévues pour stabiliser la prévoyance professionnelle, de la complexification des marchés financiers et de leur impact sur la prévoyance professionnelle, ainsi que de la nécessité d'intégrer le facteur risque dans la gestion du capital de prévoyance.

Dans un seul secteur, la commission d'experts juge inutile de revoir les compétences et les exigences: celui du **Fonds de garantie**. Les experts se sont demandé notamment si le Fonds de garantie ne devait pas procéder à des versements lorsqu'une institution risquait de devenir insolvable, et pas seulement lorsqu'elle l'était devenue. La réponse a été négative, car les institutions de prévoyance doivent assumer leurs propres responsabilités et, de l'avis de la commission, l'optimisation de la surveillance ne doit pas diminuer ces responsabilités.

2.6 Harmonisation de la surveillance (R 1)

Selon la structure actuelle de la surveillance, la surveillance directe

⁶ Le Tribunal fédéral des assurances a justifié le prélèvement de primes de garantie en affirmant que le taux minimal, le taux de conversion et le taux technique étaient des composantes de la prévoyance professionnelle relevant des prestations et que, par conséquent, il fallait qu'un financement soit trouvé pour qu'ils puissent être appliqués. Le cas échéant, un prélèvement de suppléments de cotisations ou des primes de garantie se justifiait donc (ATF 2A.441/2003).

des institutions de prévoyance actives au niveau suisse est assurée par l'OFAS, et celle des institutions de prévoyance actives au niveau cantonal par des autorités cantonales. Selon la commission d'experts, si la surveillance doit être optimisée dans le sens de ce qui a été dit ci-dessus, les différentes autorités doivent mieux harmoniser les contenus de leurs activités. Il faut d'une part adapter les nouveaux éléments à la surveillance répressive en vigueur jusqu'ici et, d'autre part, concrétiser les nouveaux éléments de surveillance prospective et surveiller leur application, l'objectif étant l'instauration d'une surveillance homogène applicable à toutes les institutions de prévoyance actives en Suisse.

2.7 Bases de données identiques dans toute la Suisse (R 8)

Pour être en mesure d'évaluer en permanence la stabilité du système de la prévoyance professionnelle, il faut pouvoir prélever régulièrement des données comparables sur l'ensemble du territoire suisse. Aujourd'hui, dans le domaine de la prévoyance professionnelle, des données clés ne sont relevées qu'à des fins essentiellement statistiques. Ces données servent à établir, tous les deux ans, la statistique des caisses de pensions. Pour que l'adéquation des paramètres, la capacité de risque des institutions de prévoyance et la stabilité de l'ensemble du système puissent être évaluées en permanence dans le cadre d'une surveillance d'accompagnement, les données pertinentes à cette fin doivent être prélevées systématiquement à un rythme régulier auprès des institutions de prévoyance.

3 Structure de la surveillance (R 15+16)

La commission d'experts devait déterminer quelle structure de surveillance permettrait de répondre le mieux aux nouvelles exigences po-

sées à la surveillance. La tâche n'a pas été facile, car les avis divergeaient fondamentalement sur ce point. Tous les membres de la commission ont toutefois reconnu qu'il fallait éliminer les chevauchements de compétences qui existent au niveau fédéral dans le domaine de la surveillance des fondations collectives gérées par les assureurs-vie et entre la Confédération et les cantons en matière de surveillance directe. Il y a eu unanimité en particulier sur ces points:

- la surveillance directe exercée par la Confédération sur les institutions de prévoyance actives à l'échelle nationale et la haute surveillance de cette même Confédération sur les autorités de surveillance cantonales doivent être séparées institutionnellement. Quelle que soit la structure de surveillance choisie en fin de compte, la surveillance directe des institutions de prévoyance doit relever exclusivement de la Confédération ou exclusivement des cantons;
- la structure de surveillance cantonale actuelle ne permet pas de remplir les exigences formulées pour optimiser la surveillance. Les prérequis en matière de personnel et de compétences sont trop exigeants, surtout pour les petits cantons. Si la surveillance directe doit rester du ressort des cantons, ceux-ci doivent se regrouper pour former des régions de surveillance. A moins que la Constitution ne soit modifiée, cela ne peut se faire que sur une base concordataire volontaire.

De ce fait, les experts avaient le choix entre les deux modèles suivants (R 15):

Surveillance fédérale centralisée utilisant des agences:

La Confédération exerce seule la surveillance directe (passage de toutes les institutions de prévoyance surveillées par les cantons sous la surveillance de la Confédération), mais des agences régionales sont

créées. De ce fait, la haute surveillance disparaît. L'autorité de surveillance devient une institution indépendante financièrement et juridiquement, ne relevant plus de l'administration fédérale.

Surveillance décentralisée sur une base régionale, doublée d'une haute surveillance:

Les cantons exercent seuls la surveillance directe (passage des institutions de prévoyance soumises aujourd'hui à la surveillance de la Confédération à celle des cantons). Les cantons passent des concordats et constituent des régions de surveillance. L'opération permet de garantir le professionnalisme de la surveillance. Une haute surveillance relevant de la Confédération, mais extérieure à l'administration, coordonne le contenu de l'activité de surveillance des régions de surveillance en édictant des normes valables dans toute la Suisse, régissant l'application de la surveillance directe.

Une autre question se posait: fallait-il regrouper la surveillance fédérale des assureurs-vie relevant de l'Office fédéral des assurances privées et la haute surveillance (dans le modèle décentralisé) ou la surveillance fédérale de la prévoyance professionnelle (dans le modèle centralisé) (R 16)? Les débats furent intenses. Finalement, la commission d'experts est parvenue à la conclusion qu'il fallait recommander au Conseil fédéral la mise en place d'une surveillance décentralisée sur une base régionale, doublée d'une haute surveillance intégrée au niveau fédéral à la surveillance des assurances.

4 Prise de position de la Commission LPP et décision du Conseil fédéral

La commission consultative du Conseil fédéral a traité des recommandations de la commission d'experts en mai 2004. Elle a soutenu qu'il n'était pas nécessaire de modi-

fier la structure ni le contenu de la surveillance actuelle, ni de les compléter sur la base des recommandations de la commission d'experts. La Commission LPP a demandé au contraire de rendre plus incisive la haute surveillance exercée par la Confédération, afin d'harmoniser l'activité de surveillance dans toute la Suisse.

En août 2004, le Conseil fédéral a décidé de demander que soit élaboré en priorité un projet de loi prévoyant un modèle de surveillance ré-

gional. L'option d'une surveillance fédérale centralisée ne devait être qu'ébauchée. Une nouvelle commission d'experts doit compléter dès 2005 les travaux législatifs concernant la surveillance ainsi que d'autres thèmes de la prévoyance professionnelle (assainissement des institutions de prévoyance de droit public, forme juridique particulière). Des projets de loi doivent être terminés dans les délais suivants: d'ici à la fin de l'année 2005 pour la surveillance optimisée en termes de

contenu et de structure; d'ici à la fin de l'année 2006 pour l'assainissement des caisses de prévoyance de droit public; d'ici à la fin de l'année 2007 pour la forme juridique particulière, sur la base des résultats auxquels est parvenue la commission d'experts «Forme juridique des institutions de prévoyance».

Helena Kottmann, domaine Vieillesse et survivants, OFAS.
Courriel: helena.kottmann@bsv.admin.ch

Recommandations de la commission d'experts «Optimisation de la surveillance dans la prévoyance professionnelle»

1. Une optimisation de la surveillance, qui lui permette d'être à la hauteur de sa tâche, passe par l'adjonction d'éléments prudentiels. Ceux-ci devront être adaptés aux éléments répressifs qui existent déjà. La surveillance sera harmonisée dans l'ensemble de la Suisse.
2. La LPP sera complétée par des dispositions précises selon lesquelles:
 - l'autorité de surveillance ou de haute surveillance édicte des normes à partir desquelles sera élaboré un règlement pour les placements qui tiennent compte des risques techniques propres aux placements et des problèmes actuariels;
 - l'institution de prévoyance établit un tel règlement;
 - l'autorité de surveillance examine si le règlement respecte les normes imposées;
 - l'organe de contrôle s'assure que dans la gestion ordinaire, le conseil de fondation respecte ledit règlement.Il appartient à l'organe de contrôle d'examiner si l'institution de prévoyance applique bien la stratégie de placement conformément au règlement.
3. Institutions de prévoyance et assureurs-vie: tous deux doivent continuer à jouer leur rôle dans la prévoyance professionnelle.
4. En principe, les conditions cadre qui régissent ces deux supports de la PP sont les mêmes; des différences sont admissibles si elles sont nécessaires et raisonnables. Il y aura aussi des règles prudentielles de surveillance pour autant que ces supports assument des risques comparables sur les plans de la technique actuarielle et des marchés financiers.
5. Les fondations collectives gérées jusqu'ici par des assureurs-vie seront rendues autonomes du point de vue économique et organisationnel. Le principe de la parité est applicable au conseil de fondation de la fondation collective: les représentants des assureurs-vie ne sont pas représentés au sein de l'organe paritaire. Toute fondation collective peut signer un contrat de gestion de fortune avec un tiers ou un contrat de réassurance (assurance complète) avec un assureur-vie.
6. On exigera des institutions communes et des fondations collectives autonomes et semi-autonomes qu'elles disposent d'un capital minimal en rapport avec le risque encouru lorsqu'elles accèdent au marché de la prévoyance professionnelle.

7. Se fondant sur la proposition des autorités de surveillance et de haute surveillance non soumises à des directives, mais tenues de lui rendre des comptes, le Conseil fédéral fixe les paramètres techniques et fourchettes suivants, applicables à toutes les institutions de prévoyance:

Taux de conversion	}	Taux uniforme
Taux minimal		
Taux technique	}	Fourchette
Provisions techniques		
Réserves de fluctuation		

8. La LPP doit régler quelles données les institutions de prévoyance sont tenues de collecter et quand elles doivent le faire.
9. Les institutions de prévoyance et les assureurs-vie constitueront des réserves actuarielles pour la couverture des risques vieillesse (longévité), décès et invalidité.
Par analogie avec le droit des assurances ou celui des banques, on introduira dans la LPP des dispositions sur la solvabilité; ces dernières préciseront dans quelle mesure les risques pris par une institution de prévoyance dans sa politique de placement doivent être couverts par des réserves. Il appartient à l'autorité de surveillance de veiller à ce qu'elles soient respectées, ce qu'elle fera lors de l'examen de la stratégie de placement approuvée par l'instance de décision de l'institution de prévoyance.
Les institutions de prévoyance et les assureurs-vie sont tenus de disposer d'un taux de réserve suffisant relatifs tenant compte des risques propres à l'assurance et des risques liés aux placements financiers.
10. Les institutions de prévoyance peuvent financer par répartition certaines corrections de nature actuarielle (p. ex. réserves pour accroissement de la longévité), mais cela doit rester ponctuel et limité. Ces parts de financement relevant de la répartition seront clairement identifiables par les assurés.
Si l'on constate un écart entre les paramètres techniques déterminant le niveau des prestations applicables pour toute la Suisse et les bénéfices générés sur les marchés des capitaux ou les données biométriques, les institutions de prévoyance et les assureurs-vie doivent pouvoir convenir de primes de garantie ou de suppléments de cotisations destinés à combler cet écart; ce dispositif est aussi applicable au régime obligatoire. Ces suppléments seront calculés selon les principes actuariels.
11. Dans un système de surveillance optimisée, on conservera la fonction de l'organe de contrôle, mais les conditions à remplir seront modifiées. A l'avenir, seules des entreprises et leurs collaborateurs figurant nominalement sur un registre des organes de contrôle tenu par l'autorité de surveillance ou de haute surveillance doivent pouvoir encore exercer une activité en tant qu'organe de contrôle. Pour ce faire, elles devront remplir, par analogie avec les organes de révision du domaine bancaire, des conditions supplémentaires générales (assurance responsabilité civile adaptée) ainsi que professionnelles (formation d'expert-comptable, expérience pratique entre autres) et personnelles (bonne réputation).
12. L'expertise actuarielle doit être établie au moins tous les deux ans et mise à jour annuellement.
Dans le système de surveillance optimisée, la fonction de l'expert doit être conservée sous sa forme actuelle.
Les personnes exerçant l'activité d'expert devront disposer d'une assurance responsabilité civile.
13. La fonction du Fonds de garantie doit rester inchangée.
14. Les autorités de surveillance:
– seront rendues indépendantes du point de vue juridique, financier et administratif;
– utiliseront de plus en plus d'instruments de surveillance prudentielle.
Le droit en vigueur sera complété par:
– des dispositions sur la qualification professionnelle nécessaire à l'exercice de l'activité de surveillance;
– une définition claire des compétences de l'autorité de surveillance, voire de l'autorité de la haute surveillance, des objectifs visés et des instruments de surveillance mis à disposition.
15. La commission d'experts recommande, par 6 voix contre 5 et une abstention, le modèle décentralisé sur base concordataire régionale.
16. La commission d'experts recommande, par 6 voix contre 5, le modèle «Surveillance intégrée des assurances et de la prévoyance professionnelle».

Assurance-maladie: quelle franchise à option choisir en 2005 ?

Cet article met en lumière les hausses réelles des dépenses totales des assurés adultes associées aux franchises à option et présente de manière graphique les gains/pertes maximums atteints en fonction des primes/prestations.



Nicolas Siffert

Section Statistiques et mathématiques, OFSP

Les informations relatives aux hausses de primes LAMal se sont jusqu'ici toujours référées aux assurés avec franchise ordinaire. Ainsi le guide OFSP des primes 2005 annonce une hausse moyenne suisse de +3,7 % pour les adultes dès 26 ans, de +5,5 % pour les jeunes adultes de 19 à 25 ans et de +0,2 % pour les enfants.

Ces hausses sont historiquement parmi les plus basses depuis l'entrée en vigueur de la LAMal dès 1996, mais il convient de les relativiser, car elles ne concernent qu'environ 40 % des assurés.

En effet, plus de 50 % des assurés adultes avaient opté en 2003 pour des franchises à option permettant de réduire les primes de l'assurance-maladie obligatoire avec franchise ordinaire.

Le **tableau 1** présente les rabais légaux maximaux associés aux franchises en vigueur pour 2004 et 2005 ainsi que les modifications intervenues pour les adultes. Il est à noter que les assureurs ont la possibilité d'octroyer des rabais inférieurs. Dans les tableaux et graphiques 2 à 7 de cet article on a retenu par hypothèse que le rabais légal maximal était octroyé. Si tel n'est pas le cas, les hausses réelles seront différentes et donc a fortiori également les considérations associées.

Le **tableau 2** illustre par un exemple les primes en découlant pour 2005 avec la prime adulte moyenne suisse de 290 francs pour la franchise ordinaire ainsi que la dépense totale d'un assuré adulte malade ayant des prestations de plus de 9500 francs au-delà desquelles sa participation n'augmente plus, ceci pour les différentes franchises à option. La dépense totale se définit comme la prime plus la participation aux frais, soit la franchise et la quote-part.

Evolution des franchises, des rabais sur les primes et des quote-parts 2004–2005 1

Adultes (dès 19 ans) ¹		2004	
Quote-part		10 % au max. 700.–	
Franchise		rabais maximal octroyé sur la prime en %	mais au plus en frs par an (80% de l'écart entre la franchise à option et la franchise ordinaire)
ordinaire 300.–		–	–
1) 400.–		3 %	80
2) 600.–		9 %	240
3) 1200.–		24 %	720
4) 1500.–		30 %	960

Adultes (dès 19 ans) ¹		2005	
Quote-part		10 % au max. 700.–	
Franchise		rabais maximal octroyé sur la prime en %	mais au plus en frs par an (80% de l'écart entre la franchise à option et la franchise ordinaire)
ordinaire 300.–		–	–
1) 500.–		50 %	160
2) 1000.–		50 %	560
3) 1500.–		50 %	960
4) 2000.–		50 %	1360
5) 2500.–		50 %	1760

1 Adultes dès 19 ans : jeunes adultes (19–25 ans) + adultes (dès 26 ans)

Source: STAT AM 2003 Annexe E1

Prime et dépenses totales en fonction des prestations et de la franchise en 2005 (exemple)

2

Franchise	rabais max	max en frs	rabais effectif	primes mensuelles	prime annuelle
300	0 %	0		290,21	3 483
500	50 %	160	4,6 %	276,88	3 323
1000	50 %	560	16,1 %	243,54	2 923
1500	50 %	960	27,6 %	210,21	2 523
2000	50 %	1360	39,1 %	176,88	2 123
2500	50 %	1760	50,0 %	145,11	1 741

On suppose par hypothèse que l'assureur octroie le rabais maximal légal. Si tel n'est pas le cas, il y a une incidence sur les rabais effectifs qui seront différents.

Le rabais effectif est calculé par différence entre la prime liée à une franchise à option et la prime pour la franchise ordinaire.

Dans cet exemple on considère la prime moyenne suisse 2005 pour les adultes

au-delà de 9500 francs la dépense totale de l'assuré n'augmente plus pour la franchise la plus élevée (9500 = 2500 + 7000) car la quote-part de 10 % est plafonnée à 700 francs.

prestations annuelles (frs): 9500

	300	500	1000	1500	2000	2500
franchises	300	500	1000	1500	2000	2500
participation franchise	300	500	1000	1500	2000	2500
participatio 10%	700	700	700	700	700	700
primes annuelles	3 483	3 323	2 923	2 523	2 123	1 741
total annuel à payer	4 483	4 523	4 623	4 723	4 823	4 941

Source: Guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005 – adultes) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/ff/index.htm (Excel)

Hausse de la dépense totale¹ des assurés (prime + participation aux frais) suite à l'évolution des franchises, des rabais sur les primes et des quote-parts en 2005

3

Adultes (dès 26 ans): hausses réelles en 2004							
Prime moyenne CH ² en 2004: 280.–							
Franchise	Dépense totale en frs en 2004		Gain (+)/perte max (-) en frs/ % en 2004 par rapport à la franchise ordinaire				
	avec prestations de 0.–	avec prestations de 8500.–	avec prestations de 0.–	avec prestations de 8500.–	avec prestations de 0.–	avec prestations de 8500.–/9500.–	
ordinaire 300.– (au lieu de 230.–)	4,3%	7,6%	3360	4360	–	–	–
1) 400.–	7,4%	8,1%	3280	4380	80	2,4%	– 20 – 0,5%
2) 600.–	9,4%	9,1%	3120	4420	240	7,1%	– 60 – 1,4%
3) 1200.–	11,0%	11,9%	2640	4540	720	21,4%	–180 – 4,1%
4) 1500.–	22,9%	13,5%	2400	4600	960	28,6%	–240 – 5,5%

Adultes (dès 26 ans): hausses réelles en 2005							
Prime moyenne CH ² en 2005: 290.–							
Franchise	Dépense totale en frs en 2004		Gain (+)/perte max (-) en frs/ % en 2004 par rapport à la franchise ordinaire				
	avec prestations de 0.–	avec prestations de 9500.–	avec prestations de 0.–	avec prestations de 9500.–	avec prestations de 0.–	avec prestations de 9500.–	
ordinaire 300.–	3,7%	2,8%	3483	4483	–	–	–
1a) 500.– (au lieu de 400.–)	1,3%	3,3%	3323	4523	160	4,6%	– 40 – 0,9%
1b) 500.– (au lieu de 600.–)	6,5%	2,3%	3323	4523	160	4,6%	– 40 – 0,9%
2) 1000.– (au lieu de 1200.–)	10,7%	1,8%	2923	4623	560	16,1%	–140 – 3,1%
3a) 1500.– (au lieu de 1200.–)	– 4,4%	4,0%	2523	4723	960	27,6%	–240 – 5,4%
3b) 1500.–	5,1%	2,7%	2523	4723	960	27,6%	–240 – 5,4%
4) 2000.– (au lieu de 1500.–)	–11,5%	4,9%	2123	4823	1360	39,0%	–340 – 7,6%
5) 2500.– (au lieu de 1500.–)	–27,5%	7,4%	1741	4941	1742	50,0%	–458 – 10,2%

Source: STAT KV 2003 Annexe E3.

1) La hausse réelle est fonction du niveau de la prime et des prestations. Elle est indiquée ici pour la prime moyenne CH pour des prestations nulles (0.–) et maximales (au-delà desquelles la dépense de l'assuré n'augmente plus pour la franchise la plus élevée (8500 = 1500 + 7000/9500 = 2500 + 7000). On suppose par hypothèse que le rabais légal maximal est octroyé pour les franchises à option. Si tel n'est pas le cas, les hausses réelles seront différentes.

Méthode de calcul:

– on calcule la dépense totale (prime + participation aux frais soit franchise + quote-part) pour chaque franchise selon les prestations.

– on détermine ensuite la hausse réelle en % par comparaison avec l'an précédent;

– le gain ou la perte max pour l'année en cours se calcule par rapport à la dépense totale pour la franchise ordinaire.

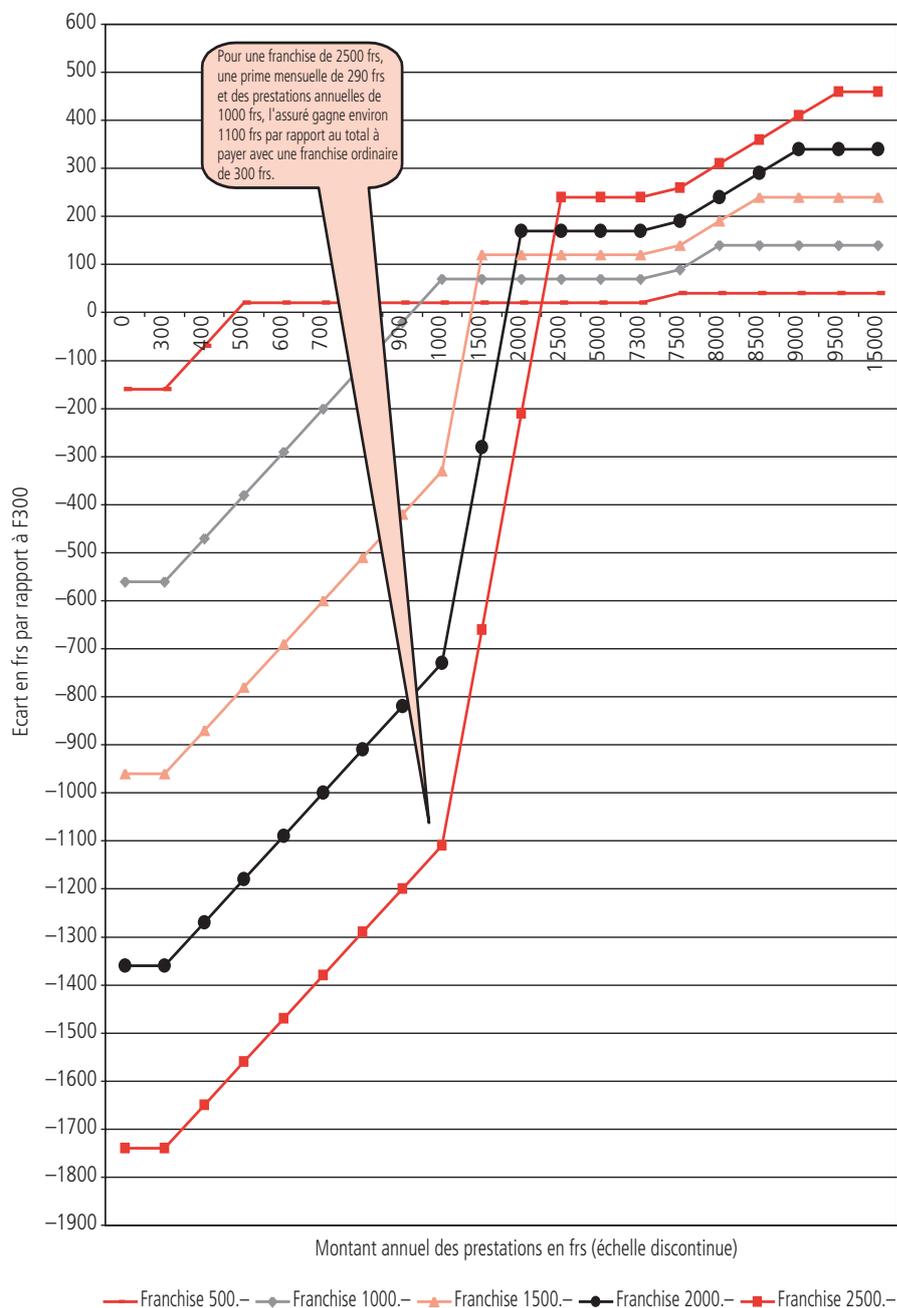
2) Il s'agit d'une estimation de la prime mensuelle moyenne en francs basée sur les tarifs de l'assurance avec franchise ordinaire et risque accident inclus et sur les effectifs d'assurés répartis par canton et région de prime (échelonnement des primes).

Le **tableau 3** met quant à lui en évidence les hausses réelles de la dépense totale des assurés en 2005 en fonction de la franchise retenue, pour la prime moyenne suisse des adultes, d'une part pour un assuré en parfaite santé (prestations de 0 francs) et d'autre part pour un assuré malade ayant des prestations de plus de 9500 francs, avec l'hypothèse d'un rabais sur la prime correspondant au maximum légal possible. Ceci permet de mettre également en évidence le gain ou la perte maximale qu'un assuré peut réaliser par rapport à la dépense totale avec franchise ordinaire selon la franchise choisie et les prestations durant l'année.

A titre de comparaison les hausses réelles pour 2004 figurent également. Si un assuré sans prestations avec franchise ordinaire a subi une hausse de prime de 8% environ entre 2003 et 2005, celui avec une franchise à option de 1500 francs aura connu une hausse de prime de près de 28% en 2 ans. Cette franchise à option reste néanmoins attractive, puisqu'elle permet des rabais de prime jusqu'à 50% ou 960 francs par an. Cette différence considérable dans les hausses est liée à la volonté de renforcer la solidarité entre les assurés avec franchise ordinaire et ceux avec une franchise à option. Alors que par le passé un assuré pouvait dans certains cas de figure être toujours gagnant par rapport à la franchise ordinaire quel que soit le montant des prestations, il doit désormais supporter un risque supplémentaire par rapport à la franchise ordinaire à partir d'un certain montant de prestations. Par ailleurs l'assuré avec franchise à option a toujours la possibilité de reprendre une franchise ordinaire l'année suivante, et vice-versa.

Les **graphiques 4 et 5** mettent en lumière toutes les situations possibles en 2005 pour des prestations comprises entre 0 et 15000 francs, présentant les gains et pertes an-

Gain (-) ou perte (+) par an en frs en fonction des prestations annuelles et de la franchise choisie pour une prime mensuelle de base de 290 frs par rapport au total à payer avec la franchise ordinaire de 300 frs en 2005 (adultes) 4

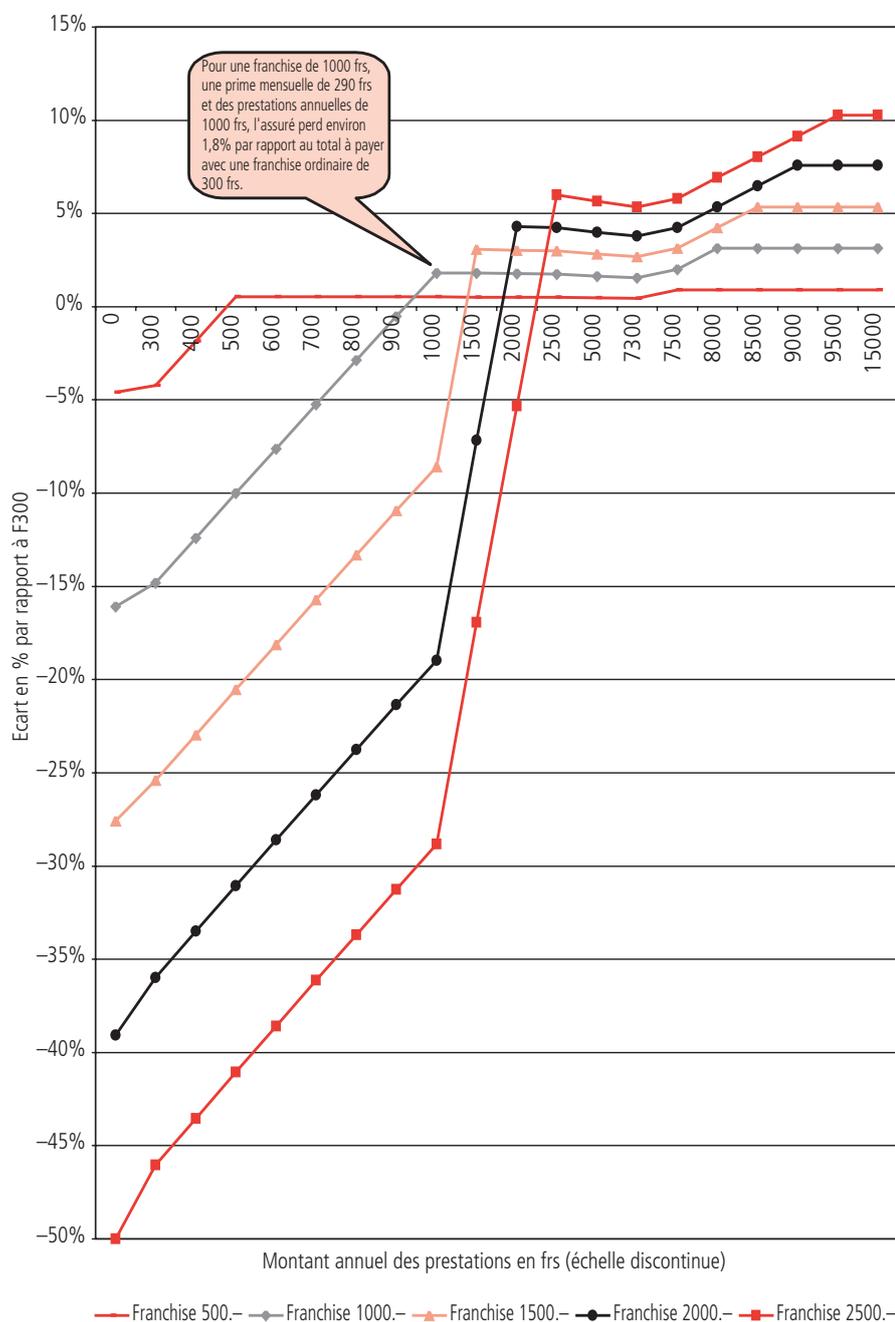


Source: Guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005 - adultes) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/fi/index.htm (Excel)

nelles par rapport à la franchise ordinaire de 300 francs pour un adulte avec une prime mensuelle de 290 francs, en francs respectivement en pour-cent.

Il est intéressant de comparer les valeurs de ces deux graphiques avec les montants figurant dans les tableaux 1 et 3. Les règles du tableau 1 sont telles que c'est parfois la limite

Gain (-) ou perte (+) par an en % en fonction des prestations annuelles et de la franchise choisie pour une prime mensuelle de base de 290 frs par rapport au total à payer avec la franchise ordinaire de 300 frs en 2005 (adultes)



Source: Guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005 - adultes) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm (Excel)

de rabais en francs qui intervient, parfois celle des 50%, en fonction du niveau de la prime.

Payer une franchise de sa poche en cas de maladie en plus des primes

apparaît comme une mauvaise affaire pour beaucoup d'assurés à première vue. Un raisonnement rationnel devrait cependant faire opter l'assuré pour la solution minimisant

sa dépense totale. Dans le cas d'une franchise à option, le montant de cette précitée doit être à disposition en tout temps. Le choix d'une franchise optimale suppose la connaissance du montant des prestations futures. Une estimation basée sur le passé, l'état de santé actuel et celui supposé dans l'année à venir peut servir d'approximation. Il s'agit là du point central pour effectuer son choix.

Dans le cas de notre exemple pour une prime mensuelle de 290 francs, un assuré avec des prestations supérieures à 2200 francs optera pour la franchise ordinaire. Pour des prestations inférieures à 2200 francs, plus la franchise à option est élevée, plus le gain sera grand mais également le risque de payer plus qu'avec la franchise ordinaire si le montant des prestations s'avère finalement supérieur à 2200 francs. Ce risque n'excède toutefois dans ce cas pas plus de 10% de la dépense totale liée à la franchise ordinaire (soit 458 francs dans ce cas).

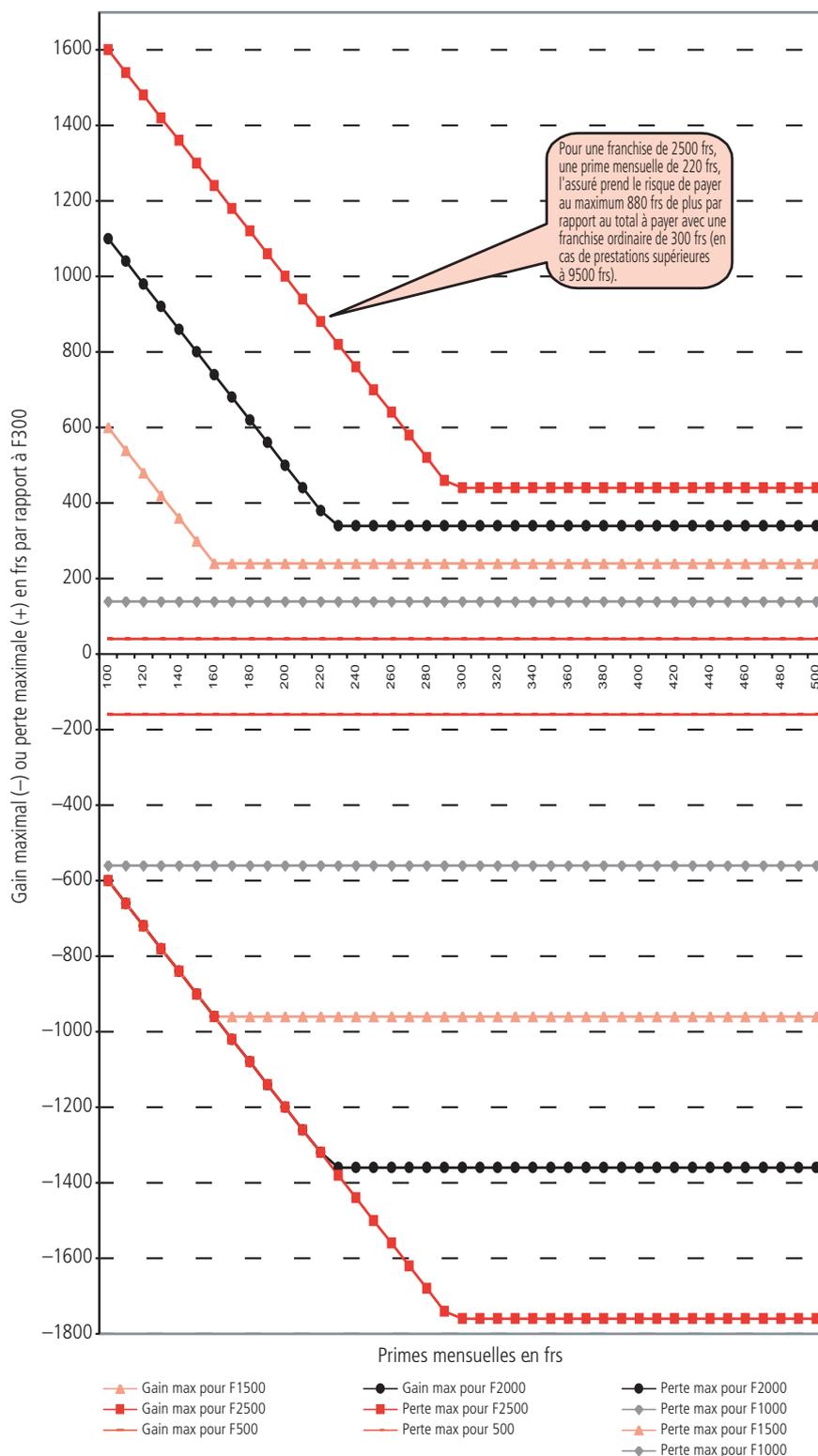
Le lecteur pourra obtenir les courbes de gain/perte associées à sa prime dans le guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005 - adultes) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm.

Les **graphiques 6 et 7** montrent que le gain et la perte maximums sont étroitement liées au niveau de la prime. Ils illustrent le gain et la perte maximums associés à chaque franchise à option par rapport à la franchise ordinaire pour d'une part un assuré en parfaite santé (prestations de 0 francs) et d'autre part pour un assuré adulte malade ayant des prestations de plus de 9500 francs, ceci pour des primes mensuelles échelonnées entre 100 et 500 francs, respectivement en francs et en pour-cent.

Leur examen permet d'émettre les remarques suivantes:

- Plus la franchise à option est élevée et plus le risque maximal (en pour-cent) augmente.

Gain maximal (-) ou perte maximale (+) en frs en fonction du montant des primes mensuelles et de la franchise à option choisie par rapport au total à payer avec la franchise ordinaire de 300 frs en 2005 (adultes) 6



Pour une franchise de 2500 frs, une prime mensuelle de 220 frs, l'assuré prend le risque de payer au maximum 880 frs de plus par rapport au total à payer avec une franchise ordinaire de 300 frs (en cas de prestations supérieures à 9500 frs).

Les guides OFSP de la franchise optimale (adultes et enfants) pour l'assurance-maladie (2005) sont disponibles gratuitement au format Excel sur le site Internet de l'OFSP: sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm

La «Statistique de l'assurance-maladie obligatoire 2003» sera disponible au début de 2005 gratuitement sur le site Internet de l'OFSP: www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm

- Plus la prime pour la franchise ordinaire est élevée et plus le risque maximal (en pour-cent) diminue en choisissant la même franchise à option.
- Plus la prime pour la franchise ordinaire est basse, plus le gain en cas d'absence de prestations est élevé (en pour-cent) pour la même franchise à option, à concurrence de la limite de rabais de 50%. Ainsi, pour une prime mensuelle de 160 francs avec franchise ordinaire, l'assuré aura déjà un rabais de 50% avec la franchise de 1500 francs et n'aura absolument aucun intérêt à opter pour une franchise à 2500 francs qui présente un risque nettement supérieur.

Il n'y a donc pas de réponse unique simple à la question «Quelle franchise à option choisir en 2005 ?». Le choix d'une franchise optimale étant lié au niveau de la prime, au montant des prestations et au risque maximal admissible par rapport à la dépense associée à la franchise ordinaire.

Les explications et graphiques de cet article devraient cependant aider l'assuré dans ce choix.

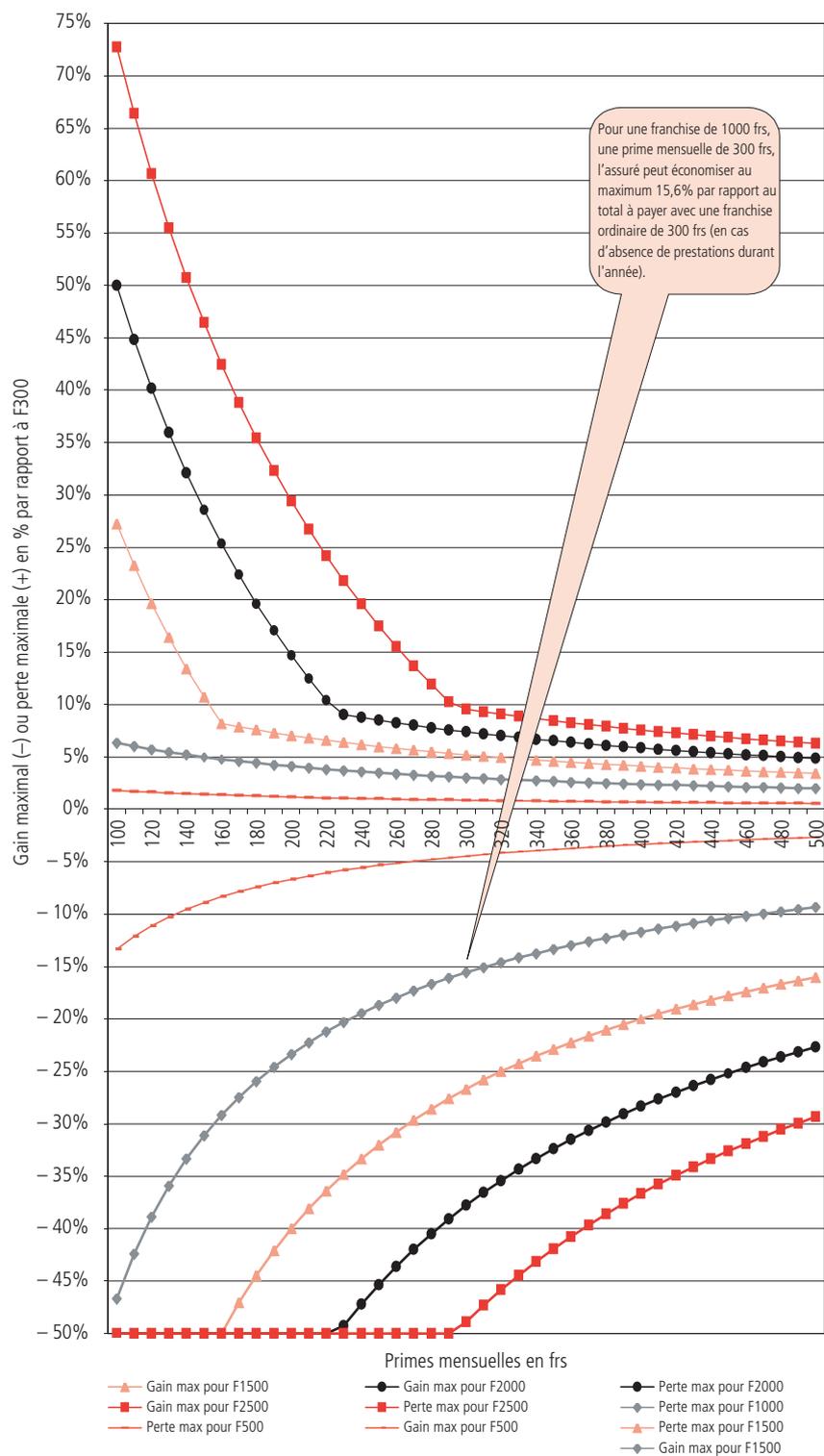
Le lecteur pourra obtenir les informations relatives aux **jeunes adultes et aux enfants** dans la statistique 2003 de l'assurance-maladie et

Gain maximal (-) ou perte maximale (+) en % en fonction du montant des primes mensuelles et de la franchise à option choisie par rapport au total à payer avec la franchise ordinaire de 300 frs en 2005 (adultes)

7

les courbes de gain/perte associées à sa prime dans le guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm.

Nicolas Siffert, lic. en sc. écon.,
section Statistiques et mathématiques,
OFSP.
Courriel : Nicolas.Siffert@bag.admin.ch



Source: Guide OFSP de la franchise optimale pour l'assurance-maladie (2005 – adultes) sur www.bag.admin.ch/kv/statistik/f/index.htm (Excel)

Villes européennes et politique sociale

Cet article se fonde sur une étude exploratoire (réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales) analysant le développement de la politique sociale urbaine et ses différentes conceptions dans six pays européens (dont la Suisse).¹ La plupart des villes européennes doivent trouver une réponse à des défis importants et de nature comparable, liés au processus politique, aux charges financières ou à des problèmes de société particuliers. A partir de ce constat, nous avons étudié comment les villes et les agglomérations développaient leur politique sociale et quelles étaient leurs motivations.



Maarten Davelaar

Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)



Hugo Swinnen

Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL)

Depuis les années 1980, les problèmes sociaux – ou les problèmes ayant de grandes implications sociales – constituent un poids de plus en plus lourd pour les villes européennes. On peut les classer en deux catégories: d'une part les problèmes de concentration et de déconcentration de certains groupes d'habitants ou d'utilisateurs de la ville et, d'autre part, les problèmes concernant l'intégration et la participation des citoyens vulnérables.

Les villes ont de plus en plus de tâches à accomplir en matière de poli-

tique sociale (assistance sociale, insertion professionnelle, participation citoyenne, soin aux personnes handicapées mentales ou physiques, jeunesse) et dans des domaines politiques proches (criminalité et sécurité, intégration). Les villes doivent développer leur politique sociale, mais elles ne possèdent pas les compétences et les ressources nécessaires à la réalisation de tels objectifs politiques. Les compétences ont été décentralisées (ou elles ont toujours été du ressort de l'autorité locale) sans que les villes ne disposent parallèlement des moyens de mener une politique locale.

D'un point de vue financier, les villes ont besoin de compensation des charges qui leur incombent. En

termes plus clairs, face à l'augmentation des problèmes sociaux ou du nombre de personnes en difficulté, davantage d'argent devrait arriver dans leurs caisses.

L'interaction croissante entre les questions sociales, les différents échelons et les administrations ainsi que la complexification de la gouvernance sont deux tendances générales de fond, qui jouent un rôle important pour les trois points mentionnés ci-dessus.

Nous avons repris de l'étude deux éléments – une brève présentation de cinq études de cas dans des pays étrangers et les principales recommandations – qui peuvent être directement utiles pour les professionnels locaux et les responsables politiques. Nous espérons ainsi inciter les lecteurs à prendre connaissance de l'étude complète. Le premier chapitre propose une analyse générale de la politique sociale suisse au niveau local en la situant dans son contexte cantonal et confédéral, et présente globalement les stratégies suisses pour donner une nouvelle impulsion à la politique (sociale) urbaine. Les chapitres suivants sont consacrés à cinq études de cas de politique sociale (locale) réalisées dans cinq autres pays européens. Pour réaliser l'étude, nous avons analysé des documents, interviewé des protagonistes dans les six pays concernés et organisé une réunion d'experts comptant des responsables des six pays ainsi que des personnes clés et des experts suisses.

Cinq études de cas européens

Mise en œuvre du revenu minimum d'insertion (RMI) à Rennes

La lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale représentent un

¹ Davelaar, M., Swinnen H., ter Woerds S., *Villes européennes et politiques sociales locales. Etude sur les développements récents et les opinions dans six pays européens*, Rapport de recherche n° 7/04, Berne, Office fédéral des assurances sociales, 2003.

des fondements de la politique sociale dans tous les pays. Le revenu minimum d'insertion français a été créé dans le cadre de la protection sociale pour servir de filet de protection «moderne», ce qui signifie:

- qu'il a été conçu pour lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ou économique;
- qu'il fixe des règles et des normes tout en laissant une marge de manœuvre aux niveaux local et régional pour développer des programmes d'intégration appropriés;
- qu'il favorise les partenariats locaux entre différents institutions et organisations (y compris des ONG).

Le RMI² montre très bien que la complexité des relations entre les différents échelons de l'administration ou à l'intérieur d'une administration, ainsi qu'entre les interventions gouvernementales et non gouvernementales peut favoriser ou au contraire entraver des initiatives locales utiles. De plus, le RMI est un exemple de politique sociale illustrant l'importance que peuvent avoir certaines villes actives dans ce domaine, telles que Rennes, sans qu'elles ne disposent des compétences formelles au regard de la loi.

Les guichets uniques des services sociaux à Madrid

La ville de Madrid a décidé de réorganiser ses services sociaux municipaux en 25 centres de services sociaux. Ces guichets uniques sont situés dans les différents districts de la ville et sont ouverts à tous les habitants. Ils constituent le premier point d'accès à l'aide sociale. Ces centres de services sociaux ont dû adapter leur infrastructure pour adopter une nouvelle approche de proximité. De plus, le nombre des demandes a augmenté dans ces centres devenus plus accessibles. De nombreux jeunes ont été embauchés, ce qui est une conséquence positive du système. Pour mettre en place cette infra-

structure, des fonds ont dû être mobilisés. Il est important en effet d'investir dans le personnel pour permettre à la culture professionnelle de changer. La flexibilité est en outre un facteur capital pour la réussite d'un tel projet. L'objectif a été de créer une structure solide et flexible, et non une structure rigide que l'on ne pourrait plus modifier.

Norvège: à la croisée de la politique familiale et de la sécurité sociale

Il existe dans les pays scandinaves une longue tradition en matière de politique familiale. En Norvège, la pauvreté des familles et des enfants ainsi que l'égalité des chances entre hommes et femmes sont des thèmes largement débattus dans le cadre de la politique sociale et plus précisément dans le cadre de la politique familiale. Il existe des lois dans ces domaines. La Norvège est considérée comme un Etat social moderne, mais son système de sécurité sociale et sa politique familiale conservent des aspects traditionnels. Le système norvégien prévoit des aides aux familles qui vivent avec le revenu du père, par exemple des avantages fiscaux pour les familles et des allocations pour enfants. Toutefois, la Norvège a été un des premiers pays à mener une politique sociale familiale innovatrice. Ceux qui préconisent des mesures visant à promouvoir et à garantir l'égalité des chances entre hommes et femmes (incluant les quotas) peuvent faire valoir des arguments économiques prouvant que l'égalité des sexes ne fait baisser ni la productivité ni les taux de fécondité, et qu'elle peut même leur être bénéfique. Le marché du travail est utilisé en Norvège comme instrument essentiel pour favoriser l'égalité des salaires et l'égalité des sexes. Plusieurs initiatives intéressantes ont été prises pour aider les hommes et les femmes à concilier vie professionnelle et vie familiale ou travail bénévole.³

Pays-bas: importance des gouvernements national, régional et local pour la politique urbaine

Le projet «Major Cities Policy» a tout d'abord été mis en œuvre dans les quatre plus grandes villes des Pays-Bas pour devenir au fil du temps un projet national impliquant un réseau très étendu de 25 villes. Le projet peut être perçu comme une méthode ouverte de coordination consistant à définir les objectifs et fournir les instruments. Ses objectifs et leur mise en œuvre (le plus souvent au niveau des quartiers) visent à intégrer les politiques sociale, économique et physique (spatiale). Cependant, le pilier social sur lequel reposent ces projets est toujours considéré comme le moins solide. Plusieurs années d'expérience montrent quels sont les points forts et les faiblesses d'une mise en œuvre au niveau des quartiers, un objectif fixé dès le départ. A l'avenir, il serait préférable de centrer davantage le projet sur la région urbaine. Il est intéressant de retenir que ce projet comporte un instrument d'auto-évaluation et bénéficie des évaluations externes faites par un groupe d'experts.

Angleterre: la Neighbourhood Renewal Strategy

Le gouvernement britannique a adopté la Neighbourhood Renewal Strategy (NRS, stratégie de revitalisation des quartiers) en 2001. Résultant de nombreuses démarches antérieures, cette stratégie coordonne actuellement de nombreux projets nationaux de grande envergure conçus à long terme. Malgré toutes les critiques que mérite la NRS (les rapports verticaux posent des problè-

2 Le revenu minimum d'insertion français est par la suite venu se compléter du RMA (revenu minimum d'activité), autrement dit, le modèle a été «décentralisé», comme l'avaient annoncé et expliqué plusieurs personnes interrogées dans notre étude.

3 Voir également Müller M., «Norvège: une politique de l'égalité exemplaire», in CHSS 2/2004, pp. 158-160.

mes), certains éléments sont intéressants pour l'instauration d'une politique urbaine (sociale). On constate clairement que, lors de l'élaboration de la NRS, des spécialistes et d'autres responsables des communautés ont été inclus dans les groupes chargés de définir les objectifs politiques. Les Local Strategic Partnerships (LSP, partenariats de stratégie locale) sont au centre de la stratégie. Les autorités locales assument les responsabilités, mais ce sont les LSP qui prennent les décisions. Elles sont donc amenées à s'associer à des partenaires dès le départ. C'est ainsi que l'élaboration d'une stratégie locale, et pas uniquement sa mise en œuvre, est le résultat d'une action commune. Dans le cadre de cette stratégie, des objectifs planchers sont fixés en matière de soins, d'éducation, d'emploi et de criminalité dans les quartiers les plus défavorisés. On ne se contente pas ici de faire monter les moyennes. L'objectif principal est d'obtenir des changements intégrés sur le long terme plutôt que de mettre sur pied des programmes de courte durée.

Quelques suggestions pour développer la politique sociale urbaine

Les conclusions de l'étude portent principalement sur les structures de gouvernance adaptées à la politique sociale étant donné que la nature des problèmes sociaux auxquels les villes doivent faire face est connue. Nous avons examiné les tensions qui peuvent résulter d'une coordination et d'une coopération verticales. Dans un deuxième temps, nous avons examiné les relations horizontales, c'est-à-dire la coopération entre les différents départements, les villes, les cantons et les organes régionaux, ainsi que l'intégration des politiques sectorielles et les nouveaux réseaux dans les villes et les agglomérations. En dernier lieu, nous avons abordé des questions de

solidarité (d'un point de vue financier) telles que :

- la répartition entre les différents niveaux administratifs des responsabilités organisationnelles et financières en matière d'assistance sociale: entre l'égalité (droits sociaux) et la qualité (solutions sur mesure);
- l'accroissement de l'autonomie financière des villes en relation avec leur politique sociale locale;
- la solidarité entre les villes et les municipalités avoisinantes: solidarité librement choisie ou solidarité imposée.

Nous avons choisi de présenter brièvement les recommandations sur les structures de gouvernance, qui peuvent contribuer au développement de la politique sociale urbaine, plutôt que de donner les conclusions de l'étude dans le détail. L'étude permet de dégager quatre recommandations principales:

1. Principe de subsidiarité: une application souple et conséquente

Le principe de subsidiarité est très utile si on l'envisage de manière flexible et conséquente. Trop souvent, il faut lutter contre la complexité des structures pour obtenir de bons résultats. Or ces efforts pourraient facilement être évités. Ceux qui préconisent des changements structurels voient dans la décentralisation une solution pour améliorer l'intégration des services.

Un système de subsidiarité clairement défini entre les différents niveaux de gouvernance semble être une bonne solution. Il s'agit d'examiner au cas par cas à quel niveau il faut agir pour obtenir le meilleur résultat. Par exemple, il semble évident qu'une approche de proximité est requise pour mettre sur pied de bons programmes individuels d'insertion, que ce soit sur le plan social ou économique. A l'inverse, lorsqu'il s'agit de superviser ou d'évaluer un programme, une certaine distance peut être bénéfique. Ces tâches,

qui d'ordinaire sont accomplies aux niveaux supérieurs, risqueraient de passer au second plan dans un système plus décentralisé. La mobilisation et l'action locales s'en ressentiraient. Pour atteindre ces objectifs, il est préférable d'agir aux niveaux régional et national.

Les gouvernements suisse et français appliquent le principe de subsidiarité pour déléguer les responsabilités aux villes, qui après examen les confient à d'autres instances plus élevées, à savoir les régions ou les agglomérations.

Les options globales telles que la décentralisation, la déréglementation et la privatisation semblent moins efficaces. Pour chaque situation ou champ d'activité, il faut déterminer la combinaison idéale d'instances politiques. Une interprétation plus conséquente mais aussi plus souple (passage entre les différents échelons) du principe de subsidiarité peut être utile.

Une interprétation conséquente signifie que les mesures doivent être prises à l'échelon le plus approprié de l'administration, et non à l'échelon le plus bas possible, comme on interprète souvent le principe de subsidiarité.

Une interprétation souple permet de répartir les compétences dans le cadre d'un projet de politique sociale entre les différents niveaux administratifs en fonction de la situation. Trois critères sont à prendre en compte:

- besoin de recul (pour l'évaluation ou la supervision) ou de proximité (encadrement pour l'insertion professionnelle, services sociaux);
- prise en compte du contexte local;
- besoin d'égalité (échelon supérieur) ou de spécificité (échelon inférieur).

Le principe de subsidiarité devrait en réalité régir la répartition des compétences et non celle du pouvoir. Il ne s'agit pas, comme le voudrait une décentralisation directe, de transférer des compétences de l'administration centrale ou régionale à

l'administration locale. Une application conséquente et souple du principe de subsidiarité démontre que les relations entre les différents niveaux administratifs ne peuvent pas se réduire à un jeu à somme nulle. Chaque niveau doit devenir plus dynamique et augmenter son pouvoir dans un certain sens.

2. Utilisation de la méthode ouverte de coordination

La méthode ouverte de coordination selon la conception de l'Union européenne peut servir de modèle et être appliquée au niveau national également. Toutefois, il faudrait également tirer des leçons des politiques menées dans les pays représentés dans l'étude.

Aux Pays-Bas, le gouvernement central a défini les objectifs de politique urbaine, mais il a laissé les autorités locales choisir les instruments et les méthodes pour les atteindre. Ce système garantit une grande uniformité entre les différents programmes de politique urbaine locale, comme l'a montré l'évaluation de la Major Cities Policy. Le comité chargé de l'évaluation a conclu qu'on ne prêtait pas assez d'attention aux problèmes et aux possibilités propres à chaque ville. Le Neighbourhood Renewal (programme de revitalisation des quartiers) en Angleterre risque également d'apporter des solutions superficielles lorsqu'il s'agit d'atteindre des objectifs définis au niveau central.

Par conséquent, il serait préférable de mettre en route les mécanismes locaux pour fixer le calendrier politique et identifier des objectifs que chacun puisse accepter. L'exemple français illustre très bien ces mécanismes. Chaque département est en effet amené à définir sur une base régulière et avec des partenaires locaux un Plan départemental d'insertion (des bénéficiaires du revenu minimum) précisant quels seront les moyens et les instruments utilisés. Par la suite, les résultats devront être communiqués. Un tel système

encourage les administrations locales à faire preuve d'originalité, parce qu'elles ne peuvent pas se contenter de poursuivre des objectifs définis au niveau national.

3. Importance des partenariats multiniveaux et multiterritoires (accepter des stratégies complexes)

Il est recommandé de favoriser les partenariats multiniveaux et multiterritoires plutôt que de tenter d'attribuer toutes les compétences à un seul niveau, de créer de nouveaux niveaux d'administration ou de déplacer des frontières de manière formelle. Si cela doit se produire, il faudrait que de tels changements de configuration soient le résultat d'une collaboration et ne soient pas décidés dès le départ.

Les initiatives de coopération plus globales, telles que les structures d'agglomération en Suisse et en France, fournissent un bon exemple de cette manière de procéder. Ces structures permettent de chapeauter des initiatives réalisées à plusieurs niveaux et de mettre en œuvre un système de solidarité (financière) entre les villes et les municipalités ou les communes avoisinantes.

Parallèlement, des partenariats multiniveaux et multiterritoires plus ciblés sont nécessaires. Les Local Strategic Partnerships dans le cadre de la Neighbourhood Renewal Strategy en Angleterre, les commissions locales d'insertion pour les bénéficiaires du revenu minimum en France et les commissions tripartites des services sociaux en Espagne sont de bons exemples de tels partenariats. Le modèle de Strategic Partnership en Angleterre pourrait très bien être adapté à une structure gouvernementale très différente comme celle de la Suisse, où le principal acteur de la politique sociale n'est pas le gouvernement central (la Confédération), mais le gouvernement cantonal.

On pourrait recommander en outre de limiter ce type de partenariat

aux questions politiques prioritaires pour lesquelles les compétences se répartissent clairement entre plusieurs niveaux administratifs ou concernent plus d'un territoire (voisin). En d'autres termes, il s'agit d'être sélectifs dans la création de ces partenariats pour éviter que les services gouvernementaux n'y voient un moyen de se décharger de leur responsabilité ou d'empêcher d'autres acteurs de les prendre.

4. Un responsable par projet (éviter toute complexité pour les projets)

Coordonner la complexité n'est pas toujours une bonne solution. Pour ce qui est des projets tout particulièrement, il faut chercher à simplifier la complexité en désignant un responsable par projet. Cette recommandation n'est pas en contradiction avec la précédente, puisqu'il s'agissait du développement des stratégies et des programmes. Dans ce processus, il est essentiel que les diagnostics soient communément acceptés et que le «droit de propriété» soit partagé. En ce qui concerne le développement de projets et d'interventions concrètes, il est important d'utiliser «une seule méthodologie pour développer un seul projet destiné à un seul utilisateur». Pour les projets définis au niveau local, le responsable doit être un acteur local. Celui à qui on fait le plus confiance ou qui possède le plus de capacités et d'enthousiasme pourrait remplir ce rôle. De ce fait, les partenaires responsables d'un même type de projet (enseignants, travailleurs communautaires, travailleurs sociaux et policiers...) ne doivent pas nécessairement être les mêmes dans tous les quartiers d'une ville.

«Pas d'inconvénient sans avantage» (Johan Cruyff)

Nous espérons que ces recommandations pourront être utiles au développement et à la mise en œuvre de

politiques sociales urbaines en Suisse également, tout en sachant que la transposition des bonnes initiatives politiques n'est pas toujours évidente. Elles peuvent par exemple favoriser le développement d'une politique urbaine confédérale, ou intercantonale si on veut. La structure diversifiée et complexe de la

Suisse, qui compte 26 systèmes politiques différents, de nombreux centres de gravité et un pouvoir central relativement faible, peut s'avérer bénéfique malgré les apparences. Elle peut en effet empêcher la Suisse de tomber dans le piège de l'uniformité et de l'abstraction bureaucratique et contribuer à instaurer une politique

sociale adaptée aux diverses situations dans les agglomérations.

Maarten Davelaar, Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL).
Courriel: m.davelaar@verwey-jonker.nl

Hugo Swinnen, Verwey-Jonker Institute, Utrecht (NL).
Courriel: h.swinnen@verwey-jonker.nl

Concilier travail et famille

Dans le cadre d'une série d'études comparatives entre pays sur le thème «Réconcilier travail et vie de famille», l'OCDE (Organisation de coopération et de développement économiques) a publié un rapport portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse. L'OCDE constate qu'en Suisse, les parents (surtout les mères) ont des difficultés à concilier leur vie professionnelle et leur vie familiale, d'où deux types de problèmes: le nombre de naissances diminue et une grande partie du potentiel de travail rémunéré n'est pas exploité, notamment chez les femmes qui ont des enfants. Les experts de l'OCDE recommandent à la Suisse, entre autres, d'accroître les dépenses publiques pour les services de garde d'enfants et d'accueil parascolaire, ainsi que d'étendre le soutien d'initiatives visant à conseiller les entreprises, afin qu'elles adaptent les conditions de travail aux obligations familiales.



Susanna Bühler

Centrale pour les questions familiales, OFAS

Depuis 2001, l'OCDE publie une série d'études comparatives dans lesquelles elle analyse la politique que différents pays mettent en place pour améliorer la compatibilité entre travail et famille. Cette politique comprend «toutes les mesures contribuant à accroître les ressources familiales (revenus, services et temps consacré aux enfants) et l'intérêt des parents pour le marché du travail». Pour ces rapports, l'OCDE a étudié les ménages avec enfants, en excluant les soins prodigués aux membres âgés de la famille.

Après deux publications, l'une sur l'Australie, le Danemark et les Pays-

Bas et l'autre sur l'Autriche, l'Irlande et le Japon, le troisième volume traite de la Suisse, de la Nouvelle-Zélande et du Portugal. Le rapport commence par deux chapitres plutôt descriptifs consacrés d'abord au contexte socio-économique, puis à la situation des parents au regard de l'emploi, notamment aux disparités entre hommes et femmes sur le marché du travail et en matière de tâches domestiques et familiales. Il se poursuit par trois thèmes traités de manière plus approfondie: premièrement, les dispositifs d'accueil des enfants (l'accent y est mis sur trois objectifs concurrents, l'accessibilité,

la qualité et la capacité); deuxièmement, les régimes d'imposition et de prestations sociales (la question se pose en particulier de savoir dans quelle mesure ils incitent les mères à travailler et permettent de lutter contre la pauvreté); troisièmement, les mesures d'aménagement des conditions de travail en faveur des familles.

Caractéristiques de la situation suisse

La Suisse présente deux caractéristiques principales.

Tout d'abord, le taux de fécondité est bas. Le nombre de femmes sans enfant est deux fois plus élevé qu'au Portugal et en Nouvelle-Zélande. Parmi les femmes de 40 ans, 21 % n'ont pas d'enfant; ce pourcentage atteint même 40 % chez celles ayant fait des études universitaires. Très souvent, la raison en est la difficulté à concilier travail et vie de famille.

Ensuite, la participation au marché du travail n'est pas optimale. Les femmes qui exercent une activité lucrative sont plus nombreuses en Suisse que dans les deux autres pays (72 %, contre 65 % en Nouvelle-Zélande et 61 % au Portugal), mais leur taux d'occupation est inférieur. Parmi les mères, deux tiers travaillent, dont un quart seulement à plein temps; les autres conservent un temps partiel pendant plusieurs années, particularité propre à la Suisse. Le modèle suisse du travail féminin est en effet fortement marqué par le temps partiel. En Nouvelle-Zélande, la plupart des mères choisissent de réduire leur taux d'occupation, mais seulement tant que les enfants sont petits; dès qu'ils ont l'âge d'aller à l'école, elles passent souvent à 100 %. Au Portugal, pour des rai-

sons économiques, le travail à plein temps est la norme; pourtant, selon le rapport de l'OCDE, de nombreuses femmes aimeraient se consacrer davantage à leurs enfants. L'étude fait remarquer que pour la Suisse, le problème n'est pas le travail à temps partiel en lui-même, mais le fait qu'il dure longtemps, car il interdit ainsi aux femmes tout espoir de carrière et d'augmentation conséquente de salaire. Effectivement, seuls 21% des postes de cadre supérieur sont occupés par des femmes, contre 28% au Portugal et 38% en Nouvelle-Zélande.

Les experts de l'OCDE soulignent également que la Suisse, en n'exploitant pas à fond le potentiel de travail des femmes, gaspille du capital humain, comme le montre un calcul théorique: si le taux d'emploi et le nombre hebdomadaire d'heures travaillées par les femmes augmentaient progressivement sur les 50 prochaines années pour atteindre les chiffres masculins, le produit intérieur brut pourrait être plus élevé de 15% au minimum.

Selon le rapport, le modèle suisse s'explique principalement par deux éléments: d'une part la situation économique (les ménages disposent souvent d'un revenu suffisant si l'un des partenaires travaille à plein temps et l'autre seulement à temps partiel) et, d'autre part, le manque de structures d'accueil extrafamilial à de nombreux endroits, ainsi que l'absence d'écoles à horaire continu, deux facteurs qui rendent les horaires des enfants difficilement compatibles avec un emploi à plein temps.

Problèmes communs aux trois pays

Les trois pays ont en commun plusieurs problèmes. Par exemple, il existe une certaine lacune entre la fin du congé de maternité payé (trois à quatre mois) et le moment où l'accueil extrafamilial devient accessible et abordable pour tous (c'est-

à-dire quand les enfants ont trois à quatre ans). Les trois pays doivent mieux harmoniser les horaires d'école et de travail, et développer l'accueil parascolaire. Pour certains groupes de parents, exercer une activité lucrative supplémentaire ou augmenter le taux d'occupation n'accroît pas le revenu disponible, soit parce que les prestations sociales sont élevées par rapport au revenu professionnel (notamment pour les familles à faible revenu en Nouvelle-Zélande et au Tessin), soit parce que faire garder un enfant revient trop cher (pour les familles de la classe moyenne dans les trois pays). Enfin, les emplois dont les conditions sont favorables aux familles sont rares partout.

Différences entre cantons

Etant donné qu'en Suisse nombre des questions examinées relèvent de la compétence des cantons et des communes, trois cantons ont été étudiés de plus près: le Tessin, Vaud et Zurich. On note des différences intéressantes en termes de taux d'emploi des mères: dans les cantons du Tessin et de Zurich, ce taux est d'environ 50% chez les femmes ayant des enfants entre zéro et trois ans; il monte à 60% au Tessin et à 70% à Zurich si l'enfant a entre trois et cinq ans. Dans le canton de Vaud, par contre, le taux d'emploi reste le même (60%), que les enfants aient zéro ou cinq ans. Une fois les enfants en âge d'aller à l'école, le taux d'activité des femmes est le plus élevé à Zurich (80%), suivi de Vaud (75%) et du Tessin (65%).

L'étude explique ces différences avant tout par l'existence ou l'absence d'offres d'accueil extrafamilial destinées aux très jeunes enfants. A ce propos, elle relativise le modèle tessinois, appelé *scuola dell'infanzia*, toujours cité en exemple en Suisse. Il est exact que c'est le seul canton suisse où la grande majorité des enfants à partir de trois ans fré-

Publications

- Etude de l'OCDE
Bébés et employeurs – Comment réconcilier travail et vie de famille (volume 3): Nouvelle-Zélande, Portugal et Suisse
- Version abrégée de l'étude comparative de l'OCDE portant sur la Nouvelle-Zélande, le Portugal et la Suisse. Aspects suisses. Disponible en allemand, français et italien.
- La Vie économique, n° 11/2004. Thème du mois: concilier travail et famille.

Vous trouverez l'adresse où commander les publications citées dans le dossier «Conciliation du travail et de la famille» sur Internet: www.evd.admin.ch. Certaines publications sont également disponibles en format PDF.

quentent déjà des structures institutionnelles. Mais celles-ci sont organisées de façon telle qu'elles sont difficilement compatibles avec un travail à plein temps: en règle générale, une *scuola dell'infanzia* ouvre à 8h30 et ferme à 15h45, le mercredi après-midi est libre et les vacances comptent 17 semaines par année. La raison en est que l'offre a été mise sur pied essentiellement pour des raisons pédagogiques.

L'OCDE, considérant qu'une politique familiale doit aussi encourager les parents à participer au marché du travail, adresse également quelques critiques au modèle tessinois en ce qui concerne les prestations complémentaires sous condition de ressources: si, d'un côté, le système réduit la pauvreté des familles les plus défavorisées, il n'incite pas les ménages avec enfants faisant partie d'une certaine classe de revenu à avoir une seconde activité lucrative.

Recommandations pour la Suisse

Les experts de l'OCDE font à la Suisse un certain nombre de recommandations: accroître les dépenses publiques pour les services de garde d'enfants et d'accueil parascolaire, ainsi que développer l'accès aux structures scolaires couvrant l'ensemble de la journée; réorienter le financement des services de garde d'enfants et d'accueil parascolaire des prestataires vers les parents; envisager l'introduction de l'imposition individuelle; éviter de compromettre les incitations financières à travailler en cas de mise en application d'une législation nationale sur des prestations complémentaires pour les

familles à bas revenu; étendre le soutien d'initiatives fournissant aux entreprises des conseils adaptés pour des mesures en faveur des familles; et instaurer un droit au travail à temps partiel, limité dans le temps, pour les parents d'enfants en très bas âge.

Le rapport de l'OCDE a été présenté fin octobre 2004, dans le cadre d'une conférence de presse, par Martine Durand, directrice adjointe de la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales de l'OCDE, ainsi que par le président de la Confédération Joseph Deiss et le conseiller fédéral Pascal Couchepin. Ces derniers ont déclaré qu'aider les parents à mieux concilier travail et famille constituait une priorité politique pour le Conseil fédéral.

Celui-ci souhaite contribuer à améliorer la coordination des mesures entre tous les acteurs concernés, notamment les cantons et l'économie. Une possibilité serait de promouvoir les «bonnes pratiques» dans les entreprises ainsi qu'auprès des cantons et des communes.

Le texte complet des discours prononcés durant la conférence de presse se trouve sur Internet dans le dossier du DFE/DFI, sous www.evd.admin.ch.

Susanna Bühler, lic. phil., rédactrice du Bulletin pour les questions familiales, Centrale pour les questions familiales, OFAS.
Courriel: susanna.buehler@bsv.admin.ch

Gestion du handicap : expériences internationales

Le deuxième forum international «Disability Management Works» s'est tenu à Maastricht (Hollande) du 13 au 15 septembre 2004. Il a réuni des spécialistes de 27 pays en vue de discuter les défis de l'insertion ou réinsertion professionnelle des personnes handicapées. Le congrès avait pour thème central la responsabilité des entreprises dans la promotion de «l'employabilité» des salariés présentant une atteinte à la santé et dans leur réinsertion professionnelle.

Le présent article se concentre en particulier sur la question suivante : comment la gestion du handicap peut-elle favoriser une intervention rapide lorsque survient une incapacité de travail risquant d'entraîner à terme une perte d'emploi (détection précoce)¹ ? Les conclusions dégagées à Maastricht sont également discutées dans le contexte helvétique.



Véronique Merckx
Domaine AI, OFAS



Nancy Wayland Bigler
Conférence des offices AI (COAI)

Qu'entend-on par gestion du handicap ?

Le *disability management*, en français «gestion du handicap», a pour objectif d'optimiser les capacités de travail et les prestations des personnes atteintes dans leur santé.²

- Il s'agit d'une démarche proactive dans laquelle les absences pour raisons de santé sont enregistrées de manière systématique et des solutions développées pour permettre aux salariés de conserver

leur capacité de travail et de garder leur emploi.

- Dans cette démarche, les salariés et les cadres prennent ensemble la responsabilité de décider, de planifier et de coordonner les interventions et les services en vue de conserver la capacité de travail de l'employé (adaptations ergonomiques du poste de travail, conseil de psychologie du travail, etc.)
- La gestion du handicap comprend des stratégies de prévention et des concepts de réadaptation, ainsi

que des programmes visant une reprise rapide du travail après une maladie ou un accident ; ces stratégies et ces programmes ont toujours pour but de limiter les conséquences économiques d'une maladie, d'un accident ou d'une invalidité, tant pour la personne concernée que pour l'entreprise.³

Nous renvoyons aux exemples ci-dessous pour les possibilités concrètes de mise en œuvre de cette démarche.

La prévention et la détection précoce sont au cœur de la gestion du handicap. Si une atteinte à la santé n'a pu être évitée, le retour rapide et contrôlé au poste de travail, adapté si nécessaire, constitue une étape décisive pour la réussite de la réinsertion. Dans cette stratégie, le maintien de l'activité est un élément essentiel de la réadaptation ; le salarié limité dans sa capacité de travail en raison d'une atteinte à la santé reprend le plus tôt possible son activité antérieure, le cas échéant avec un taux d'occupation d'abord réduit.

Partenariat de l'employeur et l'employé dans le maintien au poste de travail

La gestion du handicap implique un partenariat entre employeur et salarié pour résoudre les problèmes résultant de l'atteinte à la santé de ce

1 Les conclusions du forum peuvent être consultées sous www.ifdm.nl

2 Donald E. Shrey: *Worksite disability management and industrial rehabilitation: an overview*. In: *Principles and practices of disability management in industry*, St. Lucie Press, 1995, p. 5.

3 Avec cette définition, la gestion du handicap satisfait aux exigences figurant dans le recueil de directives pratiques du BIT (Organisation mondiale du travail) «Gestion du handicap sur le lieu de travail» (*Managing disability in the Workplace*). Voir sous : www.ilo.ch

dernier. Les principales conclusions des sessions plénières, des présentations des meilleures pratiques et des ateliers qui se sont déroulés à Maastricht peuvent se formuler ainsi: le *disability management* se caractérise par une modification de point de vue sur la gestion du handicap: l'attention n'est plus tournée uniquement vers le salarié malade ou menacé d'invalidité, mais une vision globale est développée, qui reflète les besoins à la fois des salariés et des employeurs, dans la réorganisation du et le maintien au poste de travail.

L'expérience de nombreuses entreprises prouve qu'une gestion du handicap adaptée permet de trouver des solutions aux problèmes liés à la réduction de la capacité de travail satisfaisantes tant pour le salarié que pour l'employeur. Diverses études conduites aux Etats-Unis ont montré qu'un investissement dans la gestion du handicap est payante (au sens propre du terme) et qu'il contribue de surcroît à réduire le taux d'absentéisme et accroître la productivité des collaborateurs atteints dans leur santé.⁴ Des résultats confirmés par une enquête réalisée en 2000 auprès de 300 entreprises canadiennes, qui montre que les coûts engendrés par l'incapacité de travail ont été réduits de 20 % en moyenne dans les entreprises ayant introduit un programme de gestion du handicap.⁵

Le cadre légal

La gestion du handicap relève principalement de la responsabilité de l'entreprise. Les pouvoirs publics jouent toutefois un rôle essentiel dans la création du cadre légal encourageant l'introduction d'instruments adaptés par les entreprises. Les pays industrialisés ont pris dans ce cadre une variété d'initiatives pour encourager les employeurs à une meilleure gestion du personnel atteint dans sa santé. La croissance du taux d'invalidité dans le monde

industrialisé a joué un rôle non négligeable dans ces développements.

En dépit de la diversité des approches, ces initiatives montrent une tendance commune: dans la perspective d'une lutte ciblée contre le passage à l'invalidité de couches entières de la population⁶, la réserve traditionnelle du législateur en matière d'incitations à la lutte contre l'incapacité de travail et ses effets éventuellement invalidants n'est plus considérée adaptée. Que le moyen choisi consiste en des incitations financières ou des systèmes de quotas, l'objectif est d'amener les entreprises à répondre aux défis de la gestion du handicap et à trouver des solutions à leur niveau. Au Canada⁷, aux USA⁸, en Allemagne⁹ et en Hollande¹⁰, par exemple, des dispositions légales contraignantes ont obligé les employeurs à se pencher sérieusement sur cette question¹¹. En Suisse, une telle perspective est nouvelle: l'établissement, le maintien et la dissolution des rapports de travail est traditionnellement considérée comme de la responsabilité exclusive de l'employeur. Cette conception est fondamentalement adéquate, mais, en vue d'une prévention précoce et ciblée du passage à l'invalidité, elle apparaît incomplète.

L'approche strictement privée régissant le rapport entre employeur et employé a en particulier pour effet que les employeurs sont livrés à eux-mêmes face aux questions très complexes du droit des assurances sociales lors d'une incapacité de travail et livrés à eux-mêmes également dans les tâches de réintégration de l'employé au poste de travail. S'agissant de lutter contre le passage à l'invalidité, cette situation n'est pas optimale. Le problème est encore aggravé par la structure particulière des entreprises suisses (principalement des PME¹²): pour les petites entreprises, il est particulièrement difficile d'introduire par elles-mêmes des systèmes de gestion des absences tenant compte au mieux des exigences de la gestion du handicap.

Nouvelles conditions cadre en Suisse

En Suisse également, il est apparu qu'en vue d'intervenir rapidement et accompagner au mieux les salariés affectés de maladie entraînant une absence prolongée du travail, la création d'un cadre légal s'imposait. La 5^e révision de la loi sur l'assurance-invalidité prévoit en conséquence d'introduire un système de détection précoce et de suivi de ces assurés.¹³

Le système de détection précoce proposé prévoit notamment, en cas d'incapacité de travail de longue durée, de faire appel à des spécialistes pour examiner la situation de l'employé et de proposer des mesures permettant une réadaptation au même poste de travail, en collaboration avec toutes les parties concernées (salariés, employeurs, assurance d'indemnités journalières, etc.). Ce système a pour objectif de soutenir le salarié et de fournir à l'employeur un instrument complétant son système interne de gestion des absences; il doit obligatoirement être associé à un relevé systématique

4 Shrey, p. 22ss.

5 Watson Wyatts Worldwide. *Staying@Work* Canada, 2000.

6 En Suisse actuellement, parmi les hommes de 60 à 65 ans (c'est-à-dire avant l'âge légal de la retraite), un sur cinq est invalide, et le taux d'invalidité des personnes entre 35 et 45 ans ne cesse d'augmenter (OFAS, Statistique de l'AI 2003).

7 Convention du Workers' Compensation Board avec l'industrie du papier. Voir sous www.nidmar.ca/news/news_news/pressrelease-premiumpricin.pdf

8 Americans with Disabilities Act. Voir sous www.ada.gov.

9 SGB IX: Das neunte Sozialgesetzbuch (9^e recueil de lois sociales). Voir sous www.sgb-ix-umsetzen.de.

10 Gatekeeper improvement act. Voir sous internationalezaken.szw.nl/index.cfm?fuseaction=dsp_rubriek&rubriek_id=13052&lijstnr=0,310_6059,324_6505#3037330.

11 Selon les indications de Ford, le recueil de lois sociales a joué un rôle important dans le lancement du projet.

12 98 % des entreprises actives dans les secteurs secondaire et tertiaire en Suisse ont moins de 50 employés. Elles emploient 59 % de la main d'œuvre de ces deux secteurs.

13 CHSS 5/2004 p. 273ss.

de l'incapacité de travail par l'employeur.

La mise en œuvre en Suisse d'un système de détection précoce reste une question ouverte. La 5^e révision prévoit de procéder d'abord à des essais pilotes dans ce domaine afin de réunir des expériences. Il est toutefois clair aujourd'hui déjà que la détection précoce impliquera un devoir minimal de collaboration des employeurs dans la prévention de l'invalidité. Inversement, elle devrait les aider à s'y retrouver dans le système complexe des assurances sociales et leur permettre de réaliser ainsi des économies notables (en matière de primes de l'assurance d'indemnités journalières, coûts de l'invalidité dans le 2^e pilier, etc.). Ceci est valable pour tous les employeurs, mais surtout pour les PME.

Perspectives futures

La gestion du handicap implique un changement de regard sur le handicap: de la perception de l'invalidité dépendant à celle du collaborateur présentant des besoins particuliers. Ford et Migros, comme de nombreuses autres entreprises, ont bien compris la nécessité de ce changement et apprécient les résultats positifs d'une approche proactive de l'incapacité de travail. On ne voit pas pourquoi les autres entreprises, petites et grandes, ne profiteraient pas

14 www.iqpr.de/iqpr/download/profil/hvbg-bewerbung.pdf

15 Voir note 11.

16 Ford et iqpr Cologne ont obtenu pour ce projet le National Corporate Health Award 2004. www.iqpr.de/iqpr/seiten/profil/auszeichnungn/gen/ncha/ncha-de.asp.

17 Pour plus de précisions sur IMBA, voir www.imba.de.

18 Pour plus de précisions sur l'Iqpr (Institut für Qualitätssicherung in Prävention und Rehabilitation (GmbH) der Deutschen Sporthochschule Köln), voir www.iqpr.de.

19 Les indications qui suivent se basent sur les documents aimablement fournis aux auteurs par la Direction de la santé de la coopérative Migros Aare, Mme Kathy Bieri. De nombreuses autres filiales Migros travaillent également avec la méthode de M. Dallinger, Propräsenz®, ou avec la gestion des absences de HRM-Systems AG, Winterthour.

elles aussi des effets bénéfiques de la gestion du handicap. La 5^e révision de l'AI devrait leur apporter dans ce domaine une impulsion importante et potentiellement le soutien structurel dont elles ont besoin.

Meilleures pratiques I: un exemple à l'étranger

Allemagne

Ford (Cologne): projet **FILM** (Förderung der Integration Leistungsgewandelter Mitarbeiter)¹⁴

Le développement du nouveau modèle de Fiesta a été lié à une restructuration complète des chaînes de production dans presque tous les départements de production. A l'issue de cette restructuration, 503 collaborateurs âgés, dont une bonne partie étaient aussi handicapés, se retrouvaient sans travail. Le projet FILM s'est employé à les réintégrer, par des méthodes innovantes, dans les activités de production. Le projet a pris en compte les idées de SGB IX¹⁵ et la gestion du handicap.

Résultats de la réinsertion

- intégrés dans la production à un poste à 100 % 263
- intégrés à un poste à 50 % 60
- intégrés par un retour aux activités de production externalisées 29
- intégrés aux activités de nettoyage (autrefois externalisées) 77
- intégrés à d'autres postes en dehors de la production 43
- inaptes au travail actuellement (p.ex. à cause d'une longue maladie) 31

Principaux éléments ayant contribué à la réussite du projet¹⁶

- attitude de base positive: l'attention est focalisée sur ce que les collaborateurs sont encore capables de faire;
- relevé systématique des exigences liées au poste de travail par l'établissement de profils de postes et la création d'une base de données;

- mise en correspondance du profil de poste avec le profil des capacités de travail (également établi de manière systématique) du salarié (procédure IMBA¹⁷ de comparaison de profils, mise au point en collaboration avec l'Iqpr¹⁸);
- coordination par des spécialistes formés à cet effet (département «Gestion du handicap»);
- formation des collaborateurs participant au projet;
- adaptations (notamment ergonomiques) du poste de travail;
- réadaptation par étapes;
- travail en réseau avec des institutions de réadaptation externes.

Durant la réalisation du projet, le taux d'incapacité de travail a baissé de manière significative dans certains domaines; l'utilisation de la force de travail dans le cadre des postes aménagés a permis d'économiser 9,44 millions de dollars annuellement pour de nouvelles embauches dans la production. De nouveaux postes de travail ont été créés et la satisfaction a augmenté dans toutes les catégories du personnel.

Meilleures pratiques II: un exemple en Suisse

Coopérative Migros Aare¹⁹

La coopérative Migros Aare a décidé il y a cinq ans d'introduire une gestion des absences très complète, ce qui s'est avéré être une réussite. Entre 1999 et 2003, soit en l'espace de quatre ans, le taux d'absentéisme est passé de 5,67% (= absence d'environ 400 employés à plein temps par an) à 3,94%. Pour atteindre cet objectif, il a fallu mettre au point une démarche adaptée aux besoins de la Migros ainsi que des méthodes appropriées.

Principaux éléments ayant permis de réussir l'introduction d'une gestion des absences

- décision de la direction de Migros Aare d'introduire la méthode brevetée Propräsenz® et formation en

conséquence de tous les cadres (approche descendante, top down);

- organisation proactive de la relation employeur/employé au niveau des responsables hiérarchiques: attention plutôt qu'inattention, réaction plutôt que résignation;
- introduction de processus systématiques (méthode Propräsenz®) et d'instruments pratiques: protocole de réaction, profil de charge psychologique du travail (Arbeitsphysiologisches Belastungsprofil® ABP), etc.;
- détection précoce: Migros a introduit sa propre méthode pour détecter les maladies susceptibles de durer et pour mettre en œuvre rapidement les mesures nécessaires. Selon cette méthode, les absences sont relevées de manière suivie et systématique et communiquées régulièrement au supérieur direct,

ce qui permet, par exemple, de mettre en évidence celles qui se répètent ou de remarquer rapidement celles qui se prolongent. A partir de là, il est possible d'avoir un premier entretien d'explication afin de voir si ces absences sont directement en lien avec le travail ou les tâches des collaborateurs;

- systèmes de soutien internes et externes: le supérieur direct est responsable de la gestion des absences, mais il n'est pas laissé à lui-même pour cette tâche. Il est soutenu par des personnes formées à la gestion des absences en lien avec la gestion de la santé, qui peuvent aussi faire appel à l'occasion à d'autres partenaires internes ou externes (médecins, CNA, AI, etc.).

Au total, la gestion des absences à la Migros est une approche globale, en réseau. Elle va tout à fait dans le

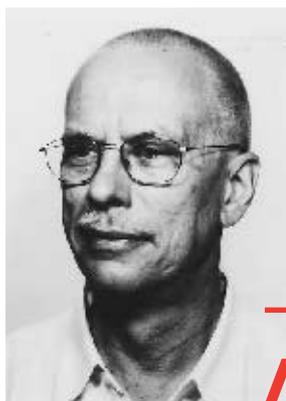
sens de la gestion du handicap, puisqu'au lieu de se focaliser uniquement sur les économies monétaires, elle prend tout autant en compte l'aspect de la prévoyance pour les salariés. L'expérience montre que l'objectif – une situation optimisée pour toutes les parties (situation gagnant-gagnant) – est actuellement atteint.

Véronique Merckx, dipl. écon. et fin., lic. sc. pol., domaine AI, OFAS.
Courriel: veronique.merckx@bsv.admin.ch

Nancy Wayland Bigler, collaboratrice scientifique COAI.
Courriel: nancy.wayland@aknw.ch

Les Services médicaux régionaux de l'assurance-invalidité

Les Services médicaux régionaux (SMR) prescrits par la 4^e révision de l'AI entreront en fonction le 1^{er} janvier 2005. Ces services répondent à un but: unifier et professionnaliser, à l'échelon suisse, la pratique d'évaluation du point de vue médical du droit à des prestations de l'AI. En d'autres termes, parvenir à une unité de doctrine. Cinq mesures permettront d'atteindre ce but: étoffer le personnel médical de l'AI, le renforcer par des spécialistes de plusieurs disciplines, habilitier les SMR à procéder à des examens médicaux, regrouper ces services dans dix centres régionaux et charger l'OFAS d'en assumer la coordination et la surveillance matérielle directe.



Carl Lukas Bohny
Domaine assurance-invalidité, OFAS

La restructuration des services médicaux des offices AI prévue par la 4^e révision de l'AI a été présentée à plusieurs reprises dans cette revue (1–3), qui a ouvert la discussion à ce propos (4). Les années 2001 à 2004 ont permis à l'OFAS de tester le principe même du service médical régional à la lumière de quatre types de projets pilotes; ces services médicaux régionaux situés à Bellinzone, Vevey, Aarau et St-Gall assuraient chacun la desserte de plusieurs offices AI. Lors des débats sur la 4^e révision de l'AI, l'introduction de services médicaux régionaux a été approuvée par le Conseil national par 105 voix contre 31; le Conseil des Etats y était en principe aussi acquis.

Une disposition transitoire de la 4^e révision de l'AI, entrée en vi-

gueur le 1^{er} janvier 2004, prévoit que les services médicaux régionaux entrent en fonction un an après que la modification du règlement est entrée en vigueur, soit le 1^{er} janvier 2005, date à laquelle les médecins des offices AI passeront le témoin aux nouveaux services régionaux.

Buts fixés aux services médicaux régionaux (SMR)

Le but fixé aux SMR, placés sous la surveillance matérielle de l'OFAS, est d'unifier à l'échelon suisse les bases à partir desquelles se fait l'évaluation des conditions médicales à remplir pour prétendre à des prestations de l'AI. En d'autres termes, il y va d'instaurer une unité

de doctrine. Mais la création des SMR vise aussi à professionnaliser l'évaluation médicale par trois mesures: renforcer l'effectif médical, créer au sein des SMR des équipes médicales pluridisciplinaires et permettre aux SMR de procéder eux-mêmes à l'examen de personnes assurées. Unité de doctrine et professionnalisme devraient permettre au public de mieux comprendre les décisions médicalement fondées rendues par les offices AI. Cette lisibilité devrait rendre les décisions plus acceptables, ce qui diminuerait aussi le nombre de litiges portés devant les tribunaux. Ce dernier élément améliorerait d'ailleurs le rapport coûts-utilité.

Tâches des SMR

Les tâches confiées aux SMR ne sont pas fondamentalement diffé-

Art. 49 RAI Tâches des SMR

- 1 Examen des conditions médicales du droit aux prestations. Liberté de choix quant à la méthode.
- 2 Droit de procéder à des examens sur la personne des assurés. Etablissement d'un document écrit consignnant les résultats de l'examen et copie à la personne assurée.
- 3 Remise d'un rapport écrit aux offices AI. Recommandation, sous l'angle médical, relative aux suites à donner à la demande de prestations.
- 4 Activité de consultant en questions médicales auprès des offices AI pour lesquels travaille le SMR.

Les SMR en Suisse dès le 1^{er} janvier 2005

SMR	Sites	Offices AI
1. SMR de Suisse orientale	St-Gall	SG, AI, AR, TG, GR
2. SMR du nord de la Suisse	Zurich	ZH, SH, GL
3. SMR de Suisse centrale	Lucerne	LU, UR, SZ, OW, NW, ZG
4. SMR ³ du sud	Bellinzone	TI, GR (Mesocco, vallée Calanca)
5. SMR du Plateau	Aarau	AG
6. SMR de l'ouest du Plateau	Berne/Frib.	BE, FR, SO
7. SMR des deux Bâle	Bâle	BS, BL
8. SMR Suisse romande	Vevey	VD, GE, NE, JU
9. SMR Valais	Sion	VS
10. SMR étranger	Genève	Office AI pour les assurés résidant à l'étranger

Tab. 2 SMR: régions, sites et offices AI rattachés

rentes de celles des médecins qui, jusqu'ici, exerçaient leur art dans les offices AI. Mais grâce à la nouvelle structure, cette activité peut s'étoffer et s'approfondir, notamment là où il importe, par une information ciblée, d'améliorer la compréhension du public pour les bases de l'assurance-invalidité, dans une perspective de médecine des assurances. La nouveauté réside dans le fait que les tâches des SMR sont clairement énumérées dans le règlement (voir encadré ci-avant).

Les SMR choisissent comment ils examinent, du point de vue médical, le droit aux prestations. Si les pièces du dossier donnent une vision claire du cas, ils peuvent s'en tenir à cette évaluation. Ils peuvent de leur propre chef ordonner d'autres examens ou convoquer les personnes assurées pour un examen au SMR. Par contre, personne de l'extérieur ne peut leur imposer de soumettre une personne assurée à un examen. La disposition exigeant la remise d'un rapport¹ écrit précis aux offices AI représente une amélioration déterminante de la qualité. Si les SMR fournissent un rapport dépourvu de toute ambiguïté, où figurent les résultats des examens et les recommandations relatives aux suites à

donner à la demande de prestation (p. ex. une expertise par un spécialiste ou une évaluation par un COMAI²), ils créent ainsi une situation transparente pour toutes les parties, ce qui accélérera aussi la procédure dans l'éventualité, parfois inévitable, d'un litige porté devant les tribunaux.

En outre, les SMR émettent un avis quant à l'opportunité et à l'exigibilité de mesures de réadaptation professionnelle du point de vue médical.

Il importe de souligner que, dans leur rapport avec les offices AI, les SMR officient en qualité de consultants. Ils évaluent en toute indépendance la portée médicale des résultats d'examens qu'on leur soumet et formulent des recommandations. C'est cependant l'office AI concerné qui assume la responsabilité de la suite des opérations et de la décision dans un cas concret.

Les offices AI ont une mission d'information auprès du public, dont découle une autre tâche pour les SMR. En effet, ces derniers jouent le rôle d'interface entre l'assurance et le corps médical. C'est à eux qu'il appartient d'informer le corps médical et ses associations professionnelles sur des aspects médicaux déter-

minants dans l'AI. L'OFAS les soutient dans cette entreprise au moyen du programme pluriannuel «Assurance-invalidité: information du corps médical» (5). **Ce rôle de charnière permettra de faire baisser le seuil de méfiance et d'améliorer les relations entre l'assurance-invalidité et le corps médical.**

Les SMR sont aménagés et gérés par les offices AI qui leur sont rattachés; l'un de ces derniers assume en principe les tâches administratives du service. Les décisions administratives communes sont prises par une commission d'exploitation qui regroupe tous les offices AI concernés (p. ex. l'engagement de personnel médical). Après des discussions avec les cantons, l'OFAS a défini les régions dans le courant de 2004. Il n'a pas toujours été possible d'appliquer les principes d'usage, soit de définir des régions unilingues, qui présentent des populations comparables. Le tableau ci-dessus donne un aperçu des 10 régions constituées, du lieu d'implantation du SMR et des offices auxquels les services médicaux sont rattachés.

Chaque SMR est dirigé par un médecin, qui assume la direction sur le plan médical, organise les présences des collaborateurs et veille au bon déroulement du travail. Le nombre de postes à pourvoir a été provisoirement fixé au moyen d'une clé de répartition qui tient compte du nombre de dossiers attendus, soit en moyenne 20 plein temps de médecins par SMR, à l'exception du SMR sud, relativement modeste. Comme ces chiffres se fondent sur des projections, il se peut qu'avec le temps il faille procéder à certaines adaptations. On retiendra cependant que, sur le plan des ressources humaines, le service médical de l'AI sera considérablement étoffé.

1 Les SMR disposent d'un formulaire – le même pour tous – destiné à la rédaction du rapport.

2 COMAI: centre d'observation médicale de l'AI

3 SMR = Servizio Medico Regionale

Dorénavant dotés de spécialistes, les SMR seront mieux armés pour examiner à fond s'il y a droit aux prestations d'un point de vue médical. Les spécialisations prescrites par l'art. 48 RAI sont la médecine générale, l'orthopédie, la rhumatologie, la pédiatrie et la psychiatrie, qu'il serait judicieux de compléter par la médecine du travail. En principe, les spécialisations sont dotées de postes à temps partiel. S'il n'est pas possible de pourvoir ces postes dans les délais impartis, il conviendra de conclure des contrats avec des spécialistes externes au titre de consultants.

Les SMR sont également dotés de personnel non médical, ce qui garantit leur autonomie par rapport aux offices AI.

S'agissant des aménagements intérieurs, les SMR disposent de postes de travail individuels et de locaux adéquats et équipés pour les examens médicaux. En règle générale, les locaux sont à proximité de l'office AI responsable sur le plan administratif. Le choix de ce site s'est fait en fonction de considérations logistiques, financières et de disponibilité de locaux.

Les médecins des SMR évalueront une grande partie des dossiers sur place, à savoir dans les offices AI, ce qui permettra d'établir un contact étroit avec ces derniers. Les médecins exerceront ainsi une partie de leur activité de consultants du personnel des offices AI dans des contacts directs. Lorsque des dossiers demandent un examen plus minutieux, ou dont le traitement requiert encore des examens médicaux, ils seront transmis au SMR, ce qui peut se faire sans perte de temps grâce à la transmission et à l'archivage électroniques des données.

La surveillance exercée par l'OFAS

C'est l'OFAS qui exerce la surveillance matérielle directe sur les

SMR: il est donc responsable de ce que les objectifs visés soient si possible atteints et les tâches accomplies.

Lorsqu'il s'est agi de concrétiser les SMR, le travail s'est appuyé sur le descriptif intitulé «Modèle de référence» rédigé par l'OFAS. Ce document comprend, en annexe, des directives précisant quels dossiers doivent impérativement être présentés aux SMR pour évaluation, quelles données seront transmises à l'OFAS aux fins de statistique. Y figurent également un concept de formation et de perfectionnement au sein des SMR, ainsi que des indications sur la politique d'information du corps médical.

La formation et le perfectionnement des médecins qui travaillent dans un SMR revêtent une importance toute particulière. Leur but est de compléter et d'approfondir les connaissances médicales par des connaissances de technique des assurances. Des spécialistes en médecine des assurances et en droit dirigent ces cours de concert. Les cours se donnent au Centre de formation de l'AI à Vevey. La pratique régulière de l'intervention et de la supervision, auxquelles l'OFAS participe, permet de développer, voir de renforcer l'unité de doctrine souhaitée. Il est aussi prévu que les médecins-chefs des SMR et l'OFAS se rencontrent régulièrement pour discuter de problèmes de portée stratégique et élaborer des solutions. De plus, tous les médecins des SMR seront réunis une fois par an à l'occasion d'un séminaire spécialisé.

Perspectives

Le programme d'activité des SMR est maintenant sous toit, on s'affaire à achever les derniers préparatifs de sorte qu'au 1^{er} janvier 2005 ces services puissent se mettre au travail. Les offices AI responsables doivent encore résoudre un problème majeur: celui du recrutement de personnel médical qualifié en nombre

suffisant. Ce qui explique que certains SMR ne pourront s'acquitter pleinement de leur tâche que progressivement. Une chose est sûre: l'AI tirera le plus grand profit de ce nouvel instrument. Dans le domaine de l'évaluation médicale, l'assurance gagnera en compétence et en lisibilité, ce qui améliorera l'adhésion des personnes concernées aux décisions rendues et, partant, renforcera la confiance en l'AI.

Assurance-invalidité, OFAS.

Carl Lukas Bohny, Dr med., chef du ressort médecine, domaine AI, OFAS.
Courriel: carl-lukas.bohny@bsv.admin.ch

Notice bibliographique

- 1) B. Breitenmoser «Pourquoi y a-t-il de plus en plus de rentiers AI?»; Sécurité sociale 6/1999, p. 288 à 292
- 2) C.L. Bohny «Création d'un service médical régional»; Sécurité sociale 4/2000: p. 184 à 185
- 3) Domaine d'activité Assurance-invalidité «4^e révision de l'AI: Consolidation financière et modernisation au bénéfice des personnes handicapées»; Sécurité sociale 2/2001, p. 79 à 82
- 4) C. Nova: «Oui, mais moyennant des améliorations»; Sécurité sociale 4/2000, p. 192 à 193
- 5) M. Papa, A. Bigovic-Balzardi «AI: information des médecins traitants»; Sécurité sociale 4/2004, p. 247 à 249

Assurances sociales: ce qui change en 2005

Nous proposons ici un survol des modifications qui concernent les assurances sociales et qui entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005 ou plus tard. A relever en particulier les nouvelles dispositions du régime des allocations pour perte de gain, dont la révision entre en vigueur le 1^{er} juillet 2005.



Rosmarie Marolf

Rédactrice en chef de la revue Sécurité sociale, OFAS

AVS/AI/PC

Adaptation des rentes AVS/AI

Le Conseil fédéral a décidé d'adapter les rentes AVS/AI à l'évolution économique au 1^{er} janvier 2005. Elles seront relevées de 1,9%. Il en ira de même du montant des prestations complémentaires visant la couverture des besoins vitaux.

Les rentes AVS/AI sont adaptées tous les deux ans à l'évolution de l'indice mixte; ce dernier correspond à la moyenne arithmétique entre l'indice des prix et celui des salaires. En 2003, l'indice des prix a augmenté de 0,6% et celui des salaires de 1,4%. On s'attend à une hausse de 0,8% tant pour l'indice des prix que pour celui des salaires d'ici décembre 2004. Cette évolution exige une adaptation des prestations AVS/AI de 1,9%.

La rente minimale de vieillesse passera de 1055 à **1075** francs par mois, la rente maximale de 2110 à

2150 francs. Quant au montant annuel destiné à la couverture des besoins vitaux dans le cadre des prestations complémentaires, il sera fixé à **17 640** francs (jusqu'ici 17 300) pour une personne seule, à **26 460** francs (25 950) pour un couple et à **9 225** francs (9 060) pour un orphelin. Les allocations pour impotents sont adaptées elles aussi.

Le barème dégressif AVS/AI pour les indépendants et les salariés dont l'employeur n'est pas tenu de cotiser est adapté. Le montant-seuil est fixé à 8500 francs, le plafond à 51 600 francs.

Le revenu annuel moyen des salariés à prendre en compte pour l'assurance-invalidité est relevé. Il est porté à 70 500 francs à partir du 1^{er} janvier 2005. Il en résulte les montants partiels suivants, échelonnés par tranche d'âge:

- 49 350 francs (70%) pour les moins de 21 ans;
- 56 400 francs (80%) pour les 21 à 24 ans;
- 63 450 francs (90%) pour les 25 à 29 ans.

Prévoyance professionnelle

Adaptation au renchérissement des rentes LPP de survivants et d'invalidité

Aux termes de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP), les rentes de survivants et d'invalidité du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle doivent être adaptées périodiquement à l'évolution de l'indice des prix à la consommation. L'Office fédéral des assurances sociales est chargé de calculer et de communiquer le taux de cette adaptation.

Dès le 1^{er} janvier 2005, les rentes du régime obligatoire qui ont été versées pour la première fois au cours de l'année 2001 doivent être adaptées au renchérissement des trois dernières années. Le taux d'adaptation est calculé sur la base

Les rentes de survivants et d'invalidité en cours sont donc adaptées 1 comme suit au 1^{er} janvier 2005

Année du début de la rente	Dernière adaptation	Adaptation au 1.1.2005
1985–1999	1.1.2003	1,4%
2000	1.1.2004	0,9%
2001	–	1,9%
2002–2004	–	0,0%

Les nouveaux montants-limites sont les suivants

Pour le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle

	Montants actuels	Montants 04 selon la 1 ^{re} révision LPP	Nouveaux montants
– Salaire annuel minimal	25 320 fr.	18 990 fr.	19 350 fr.
– Déduction de coordination	25 320 fr.	22 155 fr.	22 575 fr.
– Limite supérieure du salaire annuel	75 960 fr.	75 960 fr.	77 400 fr.
– Salaire coordonné maximal	50 640 fr.	53 805 fr.	54 825 fr.
– Salaire coordonné minimal	3 165 fr.	3 165 fr.	3 225 fr.

Pour la prévoyance individuelle liée (pilier 3a)

Déduction maximale admise fiscalement pour des cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance :

	Montants actuels	Nouveaux montants
– en cas d'affiliation à une institution de prévoyance du 2 ^e pilier	6 077 fr.	6 192 fr.
– sans affiliation à une institution de prévoyance du 2 ^e pilier	30 384 fr.	30 960 fr.

Prévoyance professionnelle obligatoire des personnes au chômage

L'assurance chômage est fondée sur un régime d'indemnités journalières. Les montants-limites doivent donc être convertis en montants journaliers pour les chômeurs obligatoire soumis au 2^e pilier.

	Montants actuels	Montants 04 selon la 1 ^{re} révision LPP	Nouveaux montants
– Salaire minimal	97.25 fr.	72.95 fr.	74.30 fr.
– Déduction de coordination	97.25 fr.	85.10 fr.	86.70 fr.
– Salaire maximal	291.70 fr.	291.70 fr.	297.25 fr.
– Salaire assuré maximal	194.45 fr.	206.60 fr.	210.55 fr.
– Salaire assuré minimal	12.15 fr.	12.15 fr.	12.40 fr.

Prestations assurées par le Fonds de garantie

Le Fonds de garantie assume les prestations réglementaires d'institutions de prévoyance devenues insolubles même si elles vont au-delà des prestations légales. Mais cette garantie prévue par la LPP couvre au plus les prestations calculées sur la base d'un salaire déterminant AVS qui ne doit pas dépasser une fois et demie la limite supérieure du salaire annuel.

	Montant actuel	Nouveau montant
– Limite supérieure du salaire	113 940 fr.	116 100 fr.

de l'indice des prix à la consommation, qui était de 103,3 en septembre 2004 et de 101,4 en septembre 2001 (base mai 2000 = 100).

Pour les rentes versées depuis une date antérieure à 2001, l'adaptation est calculée sur la base de l'indice des prix à la consommation de septembre de l'année précédant la dernière adaptation et de septembre 2004. Les

rentes qui ont été versées pour la première fois en 2002 ou plus tard ne sont pas adaptées. (tableau 1)

Pour les rentes dont le montant dépasse le minimum légal prescrit, la compensation du renchérissement n'est pas obligatoire si la rente totale est plus élevée que la rente de risque adaptée à l'évolution des prix. Ces rentes, ainsi que les rentes de

vieillesse LPP, sont adaptées à l'évolution des prix sur décision de l'organe paritaire de l'institution de prévoyance. Cette décision doit être commentée dans les comptes annuels ou le rapport annuel.

A partir du 1^{er} janvier 2005, les femmes atteignent l'âge ordinaire de la retraite à 64 ans (art. 62a OPP 2). Les rentes de survivants et d'invalidité versées à des femmes doivent donc être adaptées jusqu'à cet âge-là.

Adaptation des montants-limites dans la prévoyance professionnelle

Les montants-limites servent pour l'essentiel à déterminer le seuil d'accès au régime obligatoire de la prévoyance professionnelle, ainsi que le salaire assuré («salaire coordonné»). La loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP) accorde au Conseil fédéral la compétence d'adapter les montants-limites aux augmentations de la rente minimale de vieillesse AVS. Comme cette dernière est relevée de 1055 à 1075 francs au 1^{er} janvier 2005, les montants-limites de la prévoyance professionnelle sont adaptés en conséquence.

La déduction de coordination augmente conformément à l'évolution économique, mais comme elle a été abaissée par la 1^{re} révision de la LPP, son montant diminue par rapport à aujourd'hui et passe de 25 320 à 22 575 francs. Cette baisse est donc un événement unique. En revanche, la déduction fiscale maximale autorisée dans le cadre de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) est augmentée et passe à 6 192 ou 30 960 francs.

Adaptation du taux d'intérêt minimal

Le Conseil fédéral a relevé le taux d'intérêt minimal de la prévoyance professionnelle: au 1^{er} janvier 2005, ce taux passera de 2,25% à 2,5%. Il tient ainsi compte, d'une part, du redressement des marchés financiers

en 2003 et, de l'autre, de la situation financière des institutions de prévoyance, qui reste tendue.

2^e étape de la 1^{re} révision LPP: modifications de l'ordonnance et harmonisation de l'âge de la retraite des femmes

Principales dispositions d'ordonnance

- Procédure en cas de liquidation partielle ou totale d'une caisse de pension:

Le Conseil fédéral a défini les principes que les institutions de prévoyance doivent respecter en cas de liquidation. Il a notamment précisé la manière dont les réserves doivent être réparties.

- Taux de conversion: Pour tenir compte de l'allongement de l'espérance de vie, la 1^{re} révision LPP prévoit une réduction progressive du taux de conversion de 7,2 à 6,8 % au cours des dix prochaines années, tant pour les hommes que pour les femmes. Le Conseil fédéral a réglé l'échelonnement de cette réduction dans l'OPP 2.

- Principe de la loyauté dans la gestion de fortune: L'ordonnance définit les principes que doivent respecter les gérants de fortune qui placent ou gèrent les biens d'une institution de prévoyance. Il leur est notamment interdit de réaliser abusivement des opérations pour leur propre compte, en profitant d'informations privilégiées ou d'avantages liés à l'activité de gestion.

Harmonisation de l'âge de la retraite des femmes: La coordination de l'âge de la retraite des femmes entre le 1^{er} et le 2^e piliers était jusqu'ici assurée par la loi relative à la continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance professionnelle, votée (en urgence) par le Parlement en 2001 et dont l'échéance est fixée au 31 décembre 2004. Les modifications législatives nécessaires à l'harmonisation de l'âge de la retraite des femmes dans

le 1^{er} et le 2^e pilier figuraient dans la 11^e révision de l'AVS. Comme celle-ci n'entrera pas en vigueur comme prévu, le Conseil fédéral a fixé, dans le cadre des modifications d'ordonnance, l'âge de la retraite ordinaire des femmes dans le 2^e pilier à 64 ans à partir de 2005.

Mesures d'assainissement dans la prévoyance professionnelle

Les nouvelles dispositions légales concernant les mesures destinées à résorber les découverts dans la prévoyance professionnelle entreront en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Le Conseil fédéral a en effet décidé que la modification de la LPP concernant ces mesures entrerait en vigueur à cette date. Les modifications des ordonnances d'application et des directives destinées aux autorités de surveillance seront mises en vigueur en même temps. Les institutions de prévoyance disposeront ainsi de moyens efficaces pour résorber leurs découverts.

Les mesures suivantes sont expressément mentionnées dans la LPP, la loi sur le libre passage et les ordonnances d'application:

- Cotisations d'assainissement: les institutions de prévoyance peuvent prélever auprès de l'employeur et des salariés des cotisations (à fonds perdu) destinées à résorber le découvert tant que dure ce dernier.
- Le versement d'une cotisation d'assainissement peut aussi être exigé de la part des personnes qui perçoivent des rentes.
- Réduction du taux d'intérêt: aussi longtemps qu'il existe un découvert, l'institution de prévoyance peut rémunérer l'avoir de vieillesse LPP à un taux d'intérêt jusqu'à 0,5 % inférieur au taux minimal LPP (ce taux, actuellement fixé à 2,25 %, s'élèvera à 2,5 % à partir du 1^{er} janvier 2005), si le prélèvement de cotisations d'assainissement ne suffit pas.
- Suspension du versement anticipé: lorsqu'il existe un découvert, l'institution de prévoyance peut li-

miter dans le temps les versements anticipés de fonds de la prévoyance professionnelle destinés à l'encouragement de la propriété du logement. Elle peut aussi limiter le montant de ces versements.

- Contributions de l'employeur fiscalement déductibles, destinées à assainir l'institution de prévoyance.

Pour qu'une institution de prévoyance présentant un découvert puisse prendre ce genre de mesures, celles-ci doivent être explicitement prévues dans le règlement de l'institution.

Assurance-maladie obligatoire

Les caisses-maladie augmentent les primes 2005 de l'assurance de base de 3,7 % en moyenne, soit 0,6 point de moins que l'année précédente (4,3 %). Cette évolution est due en partie à l'amélioration de la santé financière des assureurs, ainsi qu'à diverses mesures prises par le Conseil fédéral, comme la nouvelle réglementation des franchises: un nouveau système de franchises à option sera introduit début 2005. Si la franchise ordinaire reste de 300 francs, les nouveaux échelons des franchises à option sont fixés à 500, 1000, 1500, 2000 et 2500 francs pour les adultes et à 100, 200, 300, 400, 500 et 600 francs pour les enfants. Les assureurs ne seront plus tenus de proposer, comme auparavant, tous les échelons de franchise.

Assurance-accidents obligatoire

Les rentes de l'assurance-accidents obligatoire sont augmentées d'une allocation de renchérissement de 1,4 % à partir du 1^{er} janvier 2005. Cette adaptation concerne en principe toutes les rentes en cours, y compris celles qui sont allouées par la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (CNA) en

vertu de l'ancien droit. Un barème spécial est toutefois prévu pour les rentes qui sont nées après le 1^{er} janvier 2003, date de la dernière adaptation des rentes au renchérissement.

Régime des allocations pour perte de gain (APG)

Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain (message du 26 février 2003, FF 2003, 2595). Le 3 octobre 2003, les Chambres fédérales ont adopté une modification 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). Cette modification prévoit non seulement l'introduction d'une allocation pour perte de gain en cas de maternité, mais aussi le relèvement de l'allocation de

base pour les personnes faisant du service, ainsi que l'augmentation de l'allocation versée aux recrues. Le référendum lancé contre ce projet a abouti. Lors de la votation populaire du 26 septembre 2004, le peuple a accepté le projet par 1 416 913 voix contre 1 138 856. Les nouvelles dispositions entrent en vigueur le 1^{er} juillet 2005. A partir de cette date, les femmes salariées ou exerçant une activité lucrative indépendante auront droit à l'allocation de maternité. Il en va de même pour les femmes travaillant dans l'entreprise de leur mari contre un salaire en espèces. Durant 14 semaines, elles toucheront 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative exercée avant l'accouchement, mais au plus 172 francs par jour.

En outre, la révision du régime des APG prévoit un relèvement du

taux des allocations pour les personnes actives servant dans l'armée, le service civil ou la protection civile, qui passera de 65 à 80 % du revenu de l'activité lucrative. L'allocation versée aux recrues et l'allocation de base pour les personnes sans activité lucrative passera de 43 à 54 francs par jour.

On trouvera des informations détaillées sur l'allocation de maternité et sur le relèvement des allocations pour les personnes faisant du service sur la page d'accueil de l'OFAS: www.ofas.admin.ch/eo/aktuell/f/index.htm

Rosmarie Marolf, licenciée ès lettres, rédactrice en chef de la revue Sécurité sociale, OFAS.
Courriel: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch

Politique sociale

04.3443. Interpellation urgente du Groupe démocrate-chrétien, 20.9.04. Rapport du Conseil fédéral sur les familles 2004. Débat.

Le Groupe démocrate-chrétien a déposé l'interpellation suivante:

«Le 31 août 2004, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a rendu public le deuxième rapport sur les familles de Suisse en l'espace de 22 ans. Le Conseil fédéral en a pris acte le 1^{er} septembre, le déclarant rapport du Conseil fédéral sur les familles. Le groupe démocrate-chrétien demande que ce rapport fasse l'objet d'un débat dans les deux chambres tout en priant le Conseil fédéral de répondre aux questions suivantes:

1. Quels enseignements tire-t-il de la partie statistique du rapport ?
2. Va-t-il se servir des indicateurs et des faits qui y figurent pour formuler les lignes de conduite et les plans d'action politiques qu'appelle la situation actuelle ?
3. Cette analyse ne devrait-elle pas avoir des effets sur l'élaboration du programme de la législature 2007–2011 ? Sinon, à quoi serviraient les indicateurs qui seront recalculés dans deux ans ?
4. Comment le Conseil fédéral entend-il résoudre la question des générations au vu du conflit de répartition qui s'annonce ?
5. Après analyse du rapport, quelles sont les priorités qu'il va fixer au niveau fédéral en matière de politique familiale ?

Le deuxième rapport sur la situation des familles de Suisse vient d'être rendu public. Rédigé à la demande du conseiller aux Etats Stadler, il doit faire l'objet d'un débat aux Chambres fédérales étant donné que le Conseil fédéral in corpore en a pris acte. La discussion est d'autant plus urgente que nous devons désormais placer la solidarité entre générations davantage au centre de nos réflexions politiques. Nous ne pouvons plus continuer à opérer des réformes

aussi ponctuelles que partielles de nos assurances sociales sans garder une vue d'ensemble sur tout le système. La partie statistique et analytique du rapport nous permettra – si l'on en tient dûment compte – de mener une discussion plus globale sur la politique familiale en tant que politique de société à part entière. Une telle discussion nous permettrait également d'éviter de lancer des réformes ou des propositions sans garder à l'esprit le bien-être des générations futures. Faute de discussion, ce rapport restera lettre morte, car il n'aura été lu que par une poignée de décideurs politiques. Eu égard à la problématique des générations qui se dessine, il est impératif que ce rapport donne lieu à un débat.»

La réponse du Conseil fédéral du 1^{er} octobre 2004

«La rédaction du rapport sur la famille répond à une recommandation acceptée par le Parlement (recommandation Stadler, 00.3662).

1. La partie statistique du rapport sur la famille constitue une contribution importante au bilan de la situation des familles en Suisse. Les conclusions que l'on peut en tirer sont variées et complexes. Pour le Conseil fédéral, la question de la compatibilité entre vie familiale et vie professionnelle est un point essentiel. On observe, par exemple, que le nombre des naissances effectives reste inférieur à ce qu'il serait si toutes les femmes réalisaient leur désir d'enfant et que le souhait des mères d'exercer une activité lucrative n'est pas non plus toujours concrétisé par une occupation effective. Le Conseil fédéral juge donc très important d'améliorer les possibilités de concilier profession et famille.
2. Une politique familiale durable doit avoir pour objectif de réduire avant tout les coûts indirects, dits d'opportunité. Selon les principes du fédéralisme, ce sont ici en premier lieu les cantons et les com-

munes qui sont concernés, ainsi que l'économie. Il conviendra d'examiner par la suite, en fonction de l'évolution – par exemple dans le cas des périodes-blocs à l'école ou de l'âge de la scolarisation – dans quelle mesure il est nécessaire que la Confédération intervienne pour promouvoir les moyens de concilier profession et famille. Dans ce contexte, il faudra tenir compte des possibilités financières de la Confédération.

3. Il n'est pas encore possible de dire quels effets cette analyse produira sur le programme de législature 2007-2011. Mais – il est certain que celui-ci devra tenir compte, le moment venu, du degré de réalisation des mesures visant à concilier vie familiale et vie professionnelle, ainsi que des divers projets en matière de politique familiale actuellement discutés au Parlement.
4. Le Conseil fédéral est conscient du problème de la compensation entre générations. Il faut naturellement toujours tenir compte de la charge pesant sur les différentes générations, mais aussi des droits qui sont les leurs dans les domaines les plus variés (financement de la prévoyance vieillesse et de l'assurance-maladie, assurance des soins, différenciation entre les personnes qui ont des enfants et celles qui n'en ont pas). Le Conseil fédéral met tout en œuvre pour éviter les conflits de répartition. Au demeurant, la question de l'équité de la répartition entre les générations dépasse le contexte de la politique familiale.
5. En acceptant l'allocation de maternité lors de la votation populaire du 26 septembre 2004, le peuple a soutenu une exigence prioritaire de la politique familiale. Le Conseil fédéral entend mettre en œuvre cette mesure le plus tôt et le plus efficacement possible.
6. Plusieurs projets importants relevant de la politique familiale sont actuellement débattus au Parlement. Le Conseil fédéral donnera

son avis à leur propos en temps utile. Il entend contribuer à une politique familiale durable, en tenant compte des fonds fédéraux à disposition. Pour toutes les questions liées à l'école (périodes-blocs, âge de la scolarisation, écoles à horaire continu), c'est en premier lieu aux cantons de trouver des solutions. S'ils n'y parvenaient pas, le Conseil fédéral engagerait des mesures de son côté. Dans le domaine de l'accueil extrafamilial des enfants, il se prononcera sur la poursuite du programme d'impulsion en se fondant sur les résultats de l'évaluation de la première phase de celui-ci.

7. Dans le cadre de la nouvelle version de la réforme fiscale, le Conseil fédéral accorde une importance particulière à des mesures ciblées de politique familiale. Il examinera notamment quelles mesures peuvent être prises pour éliminer les obstacles fiscaux qui dissuadent les mères de travailler davantage.

Le Conseil fédéral s'engagera pour une meilleure coordination entre les cantons, mais aussi entre la Confédération et les cantons. Il saluerait, par exemple, la création par les cantons d'une conférence de coordination de la politique familiale. Il entend aussi œuvrer pour que les milieux politiques et économiques s'allient en vue de rendre l'organisation des entreprises plus favorable aux familles. La motion Fehr Jacqueline (03.3603; Catalogue de mesures en vue de concilier vie familiale et vie professionnelle), à laquelle le Conseil fédéral a répondu positivement, va déjà dans cette direction.»

Etat actuel: liquidée

04.3528. Motion Hubmann Vreni, 6.10.04: Versement d'une bonification pour tâches d'assistance au profit des impotents.

La conseillère nationale Vreni Hubmann (PS, ZH) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de compléter l'article 29^{septies} alinéa 1 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) et de soumettre le projet au Parlement, de manière à ce que la bonification pour tâches d'assistance soit aussi accordée pour les soins au sens de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) et de la loi fédérale sur l'assurance militaire (LAM). Lors de la 10^e révision de l'AVS, on a instauré une bonification pour tâches d'assistance aux personnes impotentes. Les personnes ayant un parent au bénéfice d'une allocation de l'AVS ou de l'AI pour impotent de degré moyen au moins peuvent prétendre à cette bonification. D'après le texte de la loi, la bonification pour tâches d'assistance n'est octroyée que si l'on s'occupe de personnes impotentes au sens de la LAVS et de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), et pas pour l'assistance aux personnes bénéficiant d'une allocation pour impotent de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire. Cette situation est choquante, étant donné que la lourdeur de la prise en charge ne dépend pas du fait que la personne est âgée, invalide ou victime d'un accident au sens de la LAA ou de la LAM. Une même situation est donc appréciée de différentes façons, ce qui va à l'encontre du principe de l'égalité de traitement. Dans le cadre de l'examen de la 11^e révision de l'AVS, le Conseil fédéral a approuvé cette requête le 8 mai 2001. Etant donné que la 11^e révision de l'AVS, pour des raisons tout à fait différentes, a été rejetée lors des votations fédérales, cette demande d'égalité de traitement n'a pas encore été satisfaite.»

La réponse du Conseil fédéral du 17 novembre 2004

«Aux termes de la loi, des bonifications pour tâches d'assistance ne sont imputées que si la personne assurée prend en charge des parents de ligne ascendante ou descendante ou des frères et sœurs au bénéfice

d'une allocation de l'AVS ou de l'AI pour une impotence moyenne au moins. Selon la pratique initiale, le droit aux bonifications pour tâches d'assistance était donc exclu lorsque la personne nécessitant une assistance touchait une allocation pour impotent de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire. Cette pratique a toutefois été critiquée à plusieurs reprises, raison pour laquelle le message du 2 février 2000 concernant la 11^e révision de l'AVS proposait d'élargir le droit à ces bonifications selon l'article 29 alinéa 1 LAVS (FF 2000, 1879). Au cours de l'année 2001, le Tribunal fédéral des assurances a déclaré, dans plusieurs arrêts, que la pratique de l'époque était illégale (cf. à ce sujet ATF 127 V 113). Depuis lors, les allocations pour impotent de l'assurance-accidents ou de l'assurance militaire sont assimilées, pour ce qui est de l'octroi d'allocations pour tâches d'assistance selon l'article 29 alinéa 1 LAVS à celles de l'AVS et de l'AI pour une impotence moyenne au moins. La demande de la motion est donc déjà satisfaite à l'heure actuelle. Le Conseil fédéral a l'intention d'adapter formellement le texte de la loi lors de la prochaine révision de l'AVS. Il renvoie par ailleurs à son avis sur la motion Hubmann du 12 décembre 2001 (01.3740) allant dans le même sens.»

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Etat actuel: pas encore traité au plénum.

AI

04.3587. Motion du Groupe de l'Union démocratique du centre (V), 8.10.04: AI. Allonger la durée minimale de cotisation.

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre aux chambres une modification de l'article 36 alinéa 1 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité précisant que n'aura droit à une rente ordinaire que l'assuré qui,

lors de la survenance de l'invalidité, comptera au moins cinq années entières de cotisations. Il prévoira, en application de l'article 8 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, une réserve pour les infirmités congénitales des personnes nées en Suisse et des enfants invalides eux aussi nés en Suisse. D'après les statistiques 2003 publiées par l'Office fédéral des assurances sociales sur les cas d'invalidité de 1992 à 2003, la Suisse est le pays qui enregistre les taux de croissance les plus élevés des cas d'invalidité. De 1992 à 2003, le nombre des personnes percevant une rente d'invalidité est passé d'environ 175 000 à environ 271 000, ce qui fait qu'elles représentent aujourd'hui 5 % de la population active occupée (contre 4,3 % en 2000 et 3,2 % en 1992). Autrement dit, une personne sur vingt en âge de travailler perçoit dans ce pays une rente d'invalidité. Il est évident qu'un nombre substantiel de ces cas d'invalidité sont des cas abusifs. D'après les statistiques de l'AI valables pour l'année 2003, 60 583 personnes de nationalité étrangère vivant en Suisse perçoivent une rente d'invalidité, soit 26,1 % de toutes les personnes qui en perçoivent une

dans le pays, alors que les étrangers ne représentent que 20 % environ de la population. Exprimé en francs, cela donne un montant de 75,573 millions, soit 23,4 % du total. Or des rentes d'invalidité sont aussi versées à des personnes vivant à l'étranger, pour un montant total de plus de 35 millions de francs, dont plus de 29 millions de francs profitent à des étrangers. En augmentant la durée minimale des cotisations, la Suisse peut réduire le «tourisme social» dans ce secteur et faire ainsi un grand pas pour atteindre l'objectif consistant à assurer à long terme le financement de l'AI par une réduction du nombre des rentiers, laquelle passe par la lutte contre les abus et les simulations.»

La réponse du Conseil fédéral du 24 novembre 2004

«Le Conseil fédéral a mis en consultation, le 24 septembre 2004, trois projets de loi visant l'assainissement et la consolidation de l'assurance-invalidité: la 5^e révision de l'AI, le financement additionnel de l'AI et la simplification de la procédure de l'AI. Il tient ainsi compte de la précarité des finances de cette assurance. L'objectif de la 5^e révision de l'AI est de réduire de

10 % le nombre de nouvelles rentes, d'harmoniser la pratique et, par des mesures d'économies, d'apporter une contribution substantielle à l'assainissement du système en réduisant les déficits annuels de l'AI. Dans le projet relatif à la 5^e révision de l'AI, le Conseil fédéral propose en outre d'augmenter la durée minimale de cotisation à trois ans (un an actuellement). Le passage à cinq ans avait été analysé dans le cadre des travaux préparatoires, mais l'examen a montré que cette durée n'est pas compatible avec les conventions internationales ratifiées par la Suisse (art. 57 al. 1 let. b du Code européen de Sécurité sociale du Conseil de l'Europe; RS 0.831.104; et art. 11 al. 1 let. b de la Convention N° 128 concernant les prestations d'invalidité, de vieillesse et de survivants de la Conférence générale de l'Organisation internationale du travail; RS 0.831.105). Le Conseil fédéral estime par conséquent qu'il faut s'en tenir à une durée minimale de cotisation de trois ans.»

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Etat actuel: pas encore traité au plénum

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 1^{er} décembre 2004)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil		2 ^e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur / référendum
			Commission	Plénum	Commission	Plénum		
Péréquation financière. Réforme	14.11.01	FF 2002, 2155	Com. spec. CE ...21.5, 28.5, 14.8, 5.9.02, 24.6, 20.8.03	CE 1/2.10.02 1.10.03	Com. spéc. CN 21.10, 21.11.02, 13, 14, 27/28.1, 27.2, 25.3.03	CN 13+19.6, 29.9.03	3.10.03 (FF 2003, 6035, 6245)	Décision populaire du 28.11.04: acceptée
LF contre le travail au noir	16.1.02	FF 2002, 3438	CER-CN ...28.10, 18.11.02, 31.3/1.4.03, 26.1, 5.4.04 Sous-com. 8.5, 2 + 23.6, 8.9, 26.11.03	CN 16.6.04	CER-CE 29.6.04			
LF sur le partenariat enregistré entre personnes du même sexe	29.11.02	FF 2003, 1276	CAJ-CN 23.6, 25.8.03	CN 2/3.12.03 10.6.04	CAJ-CE 19.2, 22.4.04	3.6.04	18.6.04	Référendum. Décision populaire: ...
Révision de la LAPG	26.2.03	FF 2003, 2595	CPS-CE 27.3.03 CSSS-CE 7.4, 19.5.03	CE 12.6.03	CSSS-CN 3.7.03 CPS-CN 19.8.03	CN 17.9.03	3.10.03	Entrée en vigueur: 1.7.05
Utilisation de l'or de la BNS + IP «Bénéfice de la Banque nationale pour l'AVS»	20.8.03	FF 2003, 5597	CER-CN 4.11.03 26.1, 5.4.04	CN 1.3.04 9.6.04	WAK-SR 28.6.04	CE 28.9.04		
Mesures destinées à résorber les découverts dans la PP	19.9.03	FF 2003, 5835	CSSS-CE 21.10., 17.11.03	CE 4.12.03	CSSS-CN 30.10.03 15/16.1, 12.2.04	CN 1.3.04	18.6.04 (FF 2004, 3131)	
IP «Pour de plus justes allocations pour enfant»	18.2.04	FF 2004 1195			CSSS-CN 29.4.04	CN Automne 04 (planifié)		

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

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscription
14.1.05	Forum Caritas: «La solitude, un fléau de notre société ?» (cf. CHSS5/04)	Kultur-Casino, Berne	Caritas Suisse Secteur Communication Löwenstrasse 3 6002 Lucerne Tél. 041 419 22 22 Fax 041 419 24 24 info@caritas.ch www.caritas.ch
3.2.05	«L'Etat social et le défi de la mondialisation» Cycle de conférences publiques «La solidarité à l'ère de la mondialisation» (cf. note)	Université de Fribourg	Service de la formation continue, Université de Fribourg Ch. du Musée 8 1700 Fribourg Tél. 026 300 73 47 Fax 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/travsoc
11.3.05	«Problèmes de l'Etat social» Congrès de clôture public du PNR 45 (cf. CHSS 2/04)	Berne	OKA Agentur für Organisation und Kommunikation Silvia Aepli Case postale 112 3000 Berne 32 Tél. 031 333 48 53 oka@okapublic.ch
23/24.3.05	«Jeunes et consommations à risque: penser et repenser la prévention» (cf. CHSS 4/04)	Université de Fribourg	Service de la formation continue, Université de Fribourg Ch. du Musée 8 1700 Fribourg Tél. 026 300 73 47 Fax 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/travsoc
30.5.05– 2.6.05	«Une Suisse sociale – une Europe sociale». Engagement pour une société solidaire au XXI ^e siècle. Semaine sociale (cf. note)	Lucerne, Centre de la Culture et des Congrès KKL	Hochschule für Soziale Arbeit HSA Werftstrasse 1 6002 Luzern Tél. 041 367 48 98 socialeurope@hsa.fhz.ch www.socialswitzerland-socialeurope.org

sation, du vieillissement démographique, des changements structurels et du chômage ne suscite cependant pas que des questions sur les décisions politiques concrètes et leur financement. La politique sociale est une construction à plusieurs. Une Constitution européenne aura des répercussions sur la façon dont les besoins vitaux et l'intégration seront assurés dans les Etats membres. Que sera l'Europe sociale de demain ? La semaine sociale se veut une occasion de mettre en lumière les perspectives de la protection sociale, comme celles du bénévolat, aux niveaux local, national et européen. Elle abordera des questions éthiques sans oublier les enjeux politiques actuels. Les diverses manifestations s'adressent à un public d'experts et de praticiens de la politique, de l'administration, de la recherche et de l'enseignement, ainsi qu'à des étudiants.

L'Etat social et le défi de la mondialisation

Dans le cadre du cycle de conférences publiques sur le thème de «La solidarité à l'aire de la mondialisation», Robert Castel, directeur d'études à l'Ecole des hautes études en sciences sociales de Paris, présentera la conférence «L'Etat social et le défi de la mondialisation». L'Etat social, dans les pays occidentaux, s'est constitué dans le cadre de l'Etat nation. On rappellera à quel point le développement des protections sociales est profondément lié à une certaine autonomie de l'Etat nation capable de maîtriser son éco-

nomie et de mettre en place des politiques sociales ambitieuses. Ces bases de l'Etat social sont aujourd'hui ébranlées par l'eupéanisation et surtout par la mondialisation. Est-il possible de penser des régulations sociales dans un cadre transnational, voire mondial ?

«Une Suisse sociale – une Europe sociale». Engagement pour une société solidaire au XXI^e siècle. Semaine sociale

La sécurité sociale est inhérente à notre conception d'une société moderne. L'époque de la mondiali-

Livres

Généralités

Ueli Kieser, Gabriela Riemer-Kafka, Ghislaine Frésard-Fellay. **Tables du droit suisse des assurances sociales.** 2004, Editions Stämpfli, Wöflistrasse 1, 3001 Berne. 166 pp. CHF 79.-. ISBN 3-7255-4696-7.

Le droit des assurances sociales est un domaine du droit complexe et difficile d'accès. La difficulté est due notamment à la juxtaposition des divers régimes. La présentation du droit des assurances sociales sous forme de tables comparatives constitue une approche adéquate, éprouvée par ailleurs, pour contribuer à une claire compréhension des règles. La première édition de ces tables en langue française présente le droit suisse de la sécurité sociale dans son ensemble. Elle constitue le pendant des tables en langue allemande, qui connaissent déjà une troisième édition. Cet ouvrage expose l'architecture du droit de la sécurité sociale, de l'affiliation à l'assurance au droit des prestations, il présente aussi le droit de la coordination et de la procédure. Les règles en vigueur sont illustrées par de nombreuses références de jurisprudence. La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP), la 4^e révision de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) ainsi que la 1^{re} révision de la loi fédérale sur la prévoyance professionnelle (LPP) sont pris en compte. Un document de travail qui présente et explique le droit suisse des assurances sociales est ainsi à la disposition des praticiens romands.

Handicaps

Gérard Zribi, Dominique Poupée-Fontaine. **Dictionnaire du handicap – 5^e édition mise à jour.** 2004, Editions de l'Ecole nationale de la santé publique, avenue du professeur

Léon-Bernard, CS 74312, 35043 Rennes Cedex. 352 pp. 32 €. ISBN 2-85952-883-0.

Les quelque 350 articles de ce dictionnaire, présentés dans l'ordre alphabétique, couvrent l'ensemble du champ relatif au handicap. De «Abandonnisme» à «Visite de conformité» sont ainsi présentés, en des termes compréhensibles par tous :

- les définitions et classifications des handicaps et des maladies qui les causent,
- les principaux éléments de politique sociale,
- les caractéristiques des prestations, établissements et services spécialisés,
- les professionnels œuvrant auprès des personnes handicapées,
- les courants de pensée, méthodes éducatives, approches thérapeutiques et pratiques sociales.

Chaque article est éventuellement accompagné de références bibliographiques, juridiques ou pratiques. Le dictionnaire proprement dit est précédé d'une brève chronologie de la politique du handicap et suivi d'un index de plus de 420 entrées. Un guide pratique destiné aux usagers est situé en fin d'ouvrage.

Démographie

Nico Keilman. **Conséquences démographiques et sociales d'une faible fécondité pour les structures familiales en Europe.** 2004, Editions du Conseil de l'Europe, Palais de l'Europe, 67075 Strasbourg Cedex, France. 68 pp. 8 €. ISBN 92-871-5441-4.

Cette étude examine les rapports entre une faible fécondité et les nouveaux modèles apparus dans les secteurs familiaux et non familiaux. Elle analyse les conséquences sociales de l'infécondité, de l'existence de familles monoparentales et des autres types de famille, en insistant particulièrement sur l'aspect de la cohésion sociale. Des considérations théoriques sur l'infécondité sont sui-

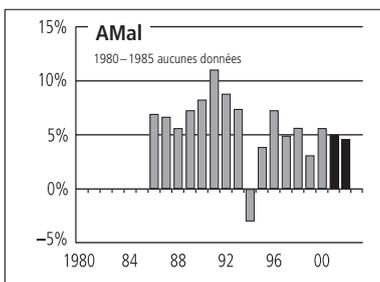
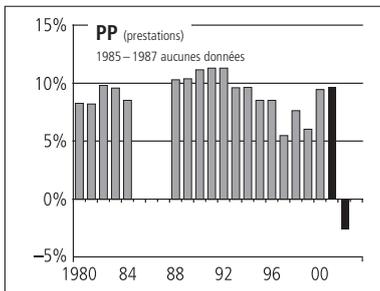
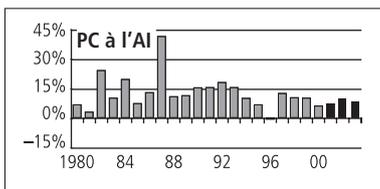
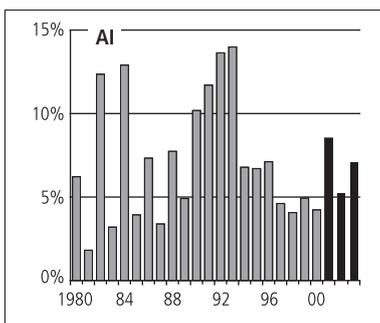
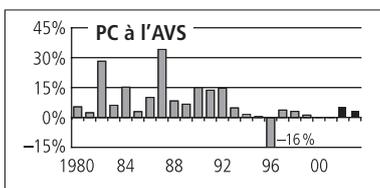
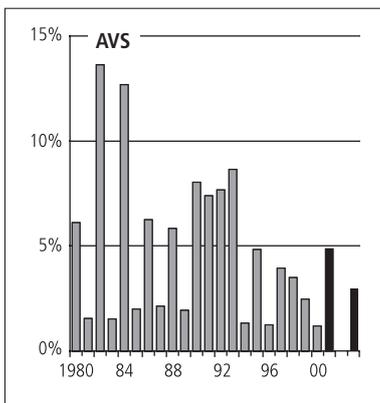
vies d'une analyse des conséquences des variations de la fécondité par rang de naissance pour la taille de la famille, à partir des résultats d'une simulation qui cherche à montrer comment la taille de la famille évolue quand l'intensité et le calendrier de la fécondité par âge et par rang de naissance se modifient. La dernière section décrit les conséquences que les tendances mises en évidence précédemment pourraient avoir pour la cohésion sociale et l'exclusion sociale, particulièrement pour la pauvreté.

Santé publique

Guy Longchamp. **Conditions et étendue du droit aux prestations de l'assurance-maladie sociale.** En cas de séjour à l'hôpital, en établissement médico-social et/ou en cas de soins à domicile. 2004, Editions Stämpfli, Wöflistrasse 1, 3001 Berne. 630 pp. CHF 98.- ISBN 3-7272-2222-0.

Après un bref rappel historique consacré à l'évolution du système de santé en Suisse, cette thèse examine tout d'abord la notion de maladie, selon la LAMal, ainsi que différentes notions qui lui sont apparentées. Les conditions générales de la prise en charge des prestations par l'assurance obligatoire des soins sont ensuite traitées, compte tenu de leur importance déterminante lorsqu'il s'agit d'indemniser un assuré dans un cas concret: affiliation, prise en charge des coûts des prestations servant à diagnostiquer ou à traiter une maladie et ses séquelles, conditions d'efficacité, d'adéquation et d'économicité. Cet ouvrage fait enfin le tour des questions essentielles du droit aux prestations dans les domaines spécifiques de l'hospitalisation et des soins à domicile, y compris ceux prodigués en établissement médico-social.

Modification des dépenses en % depuis 1980



AVS		1980	1990	2001	2002	2003	Modification en %
							TM¹
Recettes	mio fr.	10 896	20 355	29 620	28 903	31 958	10,6%
	dont contrib. ass./empl.	8 629	16 029	21 601	21 958	22 437	2,2%
	dont contrib. pouv. publics ²	1 931	3 666	7 750	7 717	8 051	4,3%
Dépenses		10 726	18 328	29 081	29 095	29 981	3,0%
	dont prestations sociales	10 677	18 269	28 980	29 001	29 866	3,0%
	Solde	170	2 027	538	-191	1 977	-1 133,6%
	Etat compte de capital	9 691	18 157	23 259	23 067	25 044	8,6%
	Bénéficiaires de rentes AVS ³	Personnes 1 030 003	1 225 388	1 547 515	1 547 930	1 584 795	2,4%
	Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes 69 336	74 651	81 592	87 806	89 891	2,4%
	Cotisants AVS, AI, APG	3 254 000	3 773 000	3 967 000	3 994 000	4 031 000	0,9%

PC à l'AVS		1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	343	1 124	1 442	1 525	1 573	3,1%
	dont contrib. Confédération	177	260	317	343	356	3,8%
	dont contrib. cantons	165	864	1 125	1 182	1 217	3,0%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	96 106	120 684	140 043	143 398	146 033	1,8%

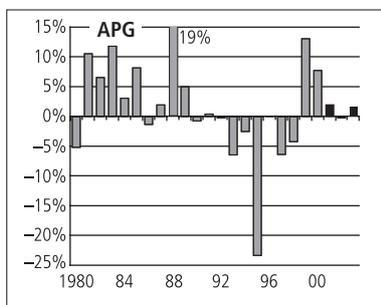
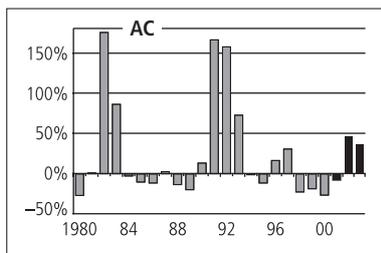
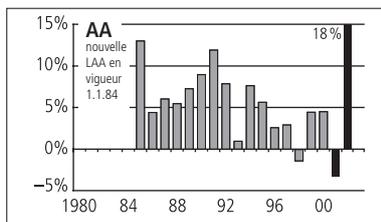
AI		1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes	mio fr.	2 111	4 412	8 458	8 775	9 210	5,0%
	dont contrib. ass./empl.	1 035	2 307	3 624	3 682	3 764	2,2%
	dont contrib. pouv. publics	1 076	2 067	4 733	4 982	5 329	7,0%
Dépenses		2 152	4 133	9 465	9 964	10 658	7,0%
	dont rentes	1 374	2 376	5 601	5 991	6 440	7,5%
	Solde	-40	278	-1 008	-1 189	-1 448	21,7%
	Etat compte de capital	-356	6	-3 313	-4 503	-4 450	-1,2%
	Bénéficiaires de rentes AI ³	Personnes 123 322	164 329	241 952	258 536	271 039	4,8%

PC à l'AI		1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	72	309	909	1 003	1 099	9,5%
	dont contrib. Confédération	38	69	195	220	244	10,8%
	dont contrib. cantons	34	241	714	783	855	9,2%
	Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	18 891	30 695	67 800	73 555	79 282	7,8%

PP / 2^e pilier		1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes	mio fr.	13 231	33 740	53 600	42 171	...	-21,3%
	dont contrib. salariés	3 528	7 704	11 300	11 717	...	3,7%
	dont contrib. empl.	6 146	13 156	17 400	16 677	...	-4,2%
	dont produit du capital	3 557	10 977	14 700	13 335	...	-9,3%
Dépenses		...	15 727	36 000	34 810	...	-3,3%
	dont prestations sociales	3 458	8 737	22 200	21 698	...	-2,3%
	Capital	81 964	207 200	455 000	423 100	...	-7,0%
	Bénéficiaires de rentes	Bénéf. 326 000	508 000	785 000	803 064	...	2,3%

AMal Assurance obligatoire des soins		1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes	mio fr.	...	8 630	14 138	15 349	...	8,6%
	dont primes (à encaisser)	...	6 954	13 997	15 355	...	9,7%
Dépenses		...	8 370	14 928	15 573	...	4,3%
	dont prestations	...	8 204	16 386	17 096	...	4,3%
	dont participation aux frais	...	-801	-2 400	-2 503	...	4,3%
	Solde comptable	...	260	-790	-224	...	-71,7%
	Capital	...	-	6 408	6 266	...	-2,2%
	Réduction de primes	...	332	2 672	2 848	...	6,6%

Modification des dépenses en % depuis 1980



AA tous les assureurs	1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes	...	4 210	6 218	5 984	...	-3,8%
dont contrib. des assurés	...	3 341	4 880	4 864	...	-0,3%
Dépenses	...	4 135	6 251	6 595	...	5,5%
dont prestations directes avec rench.	...	2 743	4 058	4 271	...	5,2%
Solde comptable	...	75	-33	-611	...	1750,4%
Capital	28 745	29 785	...	3,6%

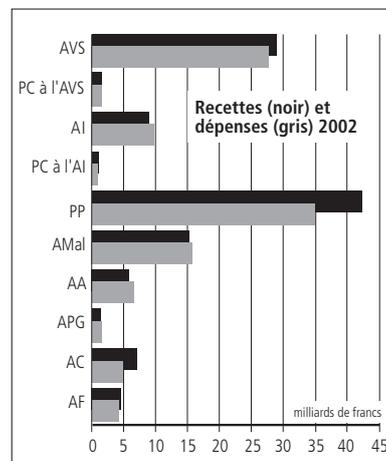
AC Source: seco	1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹	
Recettes	474	786	6 852	6 969	5 978	-14,2%	
dont contrib. sal./empl.	429	648	6 548	6 746	5 610	-16,8%	
dont subventions	-	-	202	169	268	58,1%	
Dépenses	153	502	3 415	4 966	6 786	36,7%	
Solde comptable	320	284	3 437	2 004	-808	-140,3%	
Fonds de compensation	1 592	2 924	279	2 283	1 475	-35,4%	
Bénéficiaires ⁴	Total	...	58 503	194 559	252 192	316 850	24,3%

APG	1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes	648	1 060	813	662	932	40,8%
dont cotisations	619	958	774	787	804	2,2%
Dépenses	482	885	694	692	703	1,6%
Solde comptable	166	175	120	-30	229	-861,7%
Fonds de compensation	904	2 657	3 575	3 545	2 274	-35,9%

AF	1980	1990	2001	2002	2003	TM ¹
Recettes estimées	...	3 049	4 609	4 811	...	4,4%
dont agric. (Confédération)	69	112	135	135	...	-0,4%

Compte global des assurances sociales en 2002

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2001/2002	Dépenses mio fr.	TM 2001/2002	Solde mio fr.	Capital mio fr.
AVS	28 903	-2,4%	29 095	0,0%	-191	23 067
PC à l'AVS	1 525	5,7%	1 525	5,7%	-	-
AI	8 775	3,7%	9 964	5,3%	-1 189	-4 503
PC à l'AI	1 003	10,4%	1 003	10,4%	-	-
PP (estimation)	42 171	-21,3%	34 810	-3,3%	7 361	423 100
AMal	15 349	8,6%	15 573	4,3%	-224	6 266
AA	5 984	-3,8%	6 595	5,5%	-611	29 785
APG	662	-18,6%	692	-0,3%	-30	3 545
AC	6 969	1,7%	4 966	45,4%	2 004	2 283
AF (estimation)	4 811	4,4%	4 679	4,6%	133	...
Total consolidé	115 706	-8,4%	108 455	2,0%	7 251	483 543



Indicateurs d'ordre économique

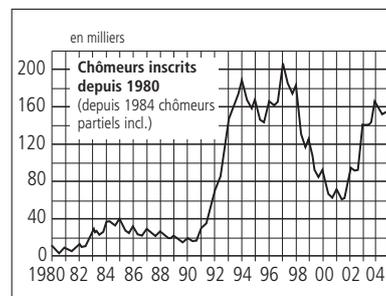
	1970	1980	1990	1999	2000	2001
Taux de la charge sociale ⁵	13,5%	19,6%	21,4%	26,4%	26,0%	26,3%
Taux des prestations sociales ⁶	8,5%	13,2%	14,1%	20,6%	20,1%	20,8%

Chômeurs(es)

	ø 2001	ø 2002	ø 2003	sept. 04	oct. 04	nov. 04
Chômeurs complets ou partiels	67 197	100 504	145 687	146 341	147 911	152 409

Démographie

	2000	2003	2010	2020	2030	2040
Rapport dépendance <20 ans ⁷	37,6%	36,9%	34,1%	32,3%	35,4%	36,6%
Rapport dépendance des personnes âgées ⁷	25,0%	25,2%	28,2%	33,2%	41,1%	44,6%



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 Inclus TVA (depuis 1999) et impôt sur les bénéfices des maisons de jeu (depuis 2000).
 3 Avant la 10^e révision de l'AVS des rentes pour couples et des rentes simples étaient versées. Pour le calcul des bénéficiaires, le nombre de rentes pour couples (qui existaient jusqu'à la fin de l'année 2000) a été multiplié par deux et ajouté au nombre de rentes simples.
 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 5 Rapport en % des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.

6 Rapport en % 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 2004 de l'OFAS ; seco, OFS. Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle

MARIE-CLAUDE SOMMER, secteur Mathématique, centre de compétence, Office fédéral des assurances sociales, Berne

	2004		2005	
Age de la retraite LPP:	62 ans (femmes nées en 1942); 65 ans (hommes nés en 1939)	63 ans (femmes nées en 1941, soumises à la loi s/cont. ¹)	65 ans (hommes, nés en 1940)	63 ans ² (femmes, nées en 1942)
1. Rente de vieillesse annuelle de l'AVS				
minimale		12 660		12 900
maximale		25 320		25 800
2. Salaire annuel des actifs				
Seuil d'entrée; salaire minimal		25 320		19 350
Déduction de coordination		25 320		22 575
Salaire maximal formateur de rente LPP		75 960		77 400
Salaire coordonné minimal		3 165		3 225
Salaire coordonné maximal		50 640		54 825
3. Avoir de vieillesse (AV)				
Taux d'intérêt minimal LPP		2,25 %		2,5 %
AV min. à l'âge de retraite LPP	12 361	12 490	13 125	13 251
en % du salaire coordonné	390,6 %	394,6 %	407,0 %	410,9 %
AV max. à l'âge de retraite LPP	197 686	199 719	210 492	212 497
en % du salaire coordonné	390,4 %	394,4 %	383,9 %	387,6 %
4. Bonifications complémentaires uniques pour la génération d'entrée (BCU)				
Limite inf. du salaire pour les bonifications compl. uniques		10 200		Abrogées dès le 1.1.2005
– Montant min. correspondant de l'AV à l'âge de retraite LPP	39 876	40 296		
Limite sup. du salaire pour les bonifications compl. uniques		20 400		
– Montant max. correspondant de l'AV à l'âge de retraite LPP	79 752	80 592		
5. Rentes annuelles de vieillesse (personne née en décembre) et expectatives de survivants du rentier resp. de la rentière				
Taux de conversion de la rente à l'âge de la retraite LPP	7,2 %	>7,2 %	7,15 %	7,2 %
Rente min. à l'âge de la retraite LPP (dès le 1.1.2005, sans BCU ³)	1 780	1 799 ⁴	938	957
– en % du salaire coordonné	56,2 %	56,8 %	29,1 %	29,7 %
Rente min. expectative de veuve, de veuf dès le 1.1.2005 ³	1 068	—	563	574
Rente min. expectative d'orphelin ³		356	188	191
Rente max. à l'âge de la retraite LPP	14 233	14 380 ⁴	15 050	15 300
– en % du salaire coordonné	28,1 %	28,4 %	27,5 %	27,9 %
Rente max. expectative de veuve, de veuf dès le 1.1.2005	8 540	—	9 030	9 180
Rente max. expectative d'orphelin		2 847	3 010	3 060
6. Versement en espèces des prestations				
Montant-limite de l'AV pour le versement en espèces		17 500		18 000
				17 900
7. Adaptation au renchérissement des rentes de risque LPP avant la retraite				
pour la première fois après une durée de 3 ans		1,7 %		1,9 %
après une durée supplémentaire de 2 ans		—		1,4 %
après une durée supplémentaire de 1 an		—		0,9 %
8. Cotisations au Fonds de garantie				
au titre de subsides pour structure d'âge défavorable		0,06 %		0,07 %
au titre de prestations pour insolvabilité et d'autres prestations		0,04 %		0,03 %
Limite du salaire maximale pour la garantie des prestations		113 940		116 100
9. Prévoyance professionnelle obligatoire des personnes au chômage				
Salaire journalier minimal		97,25		74,30
Déduction de coordination journalière		97,25		86,70
Salaire journalier maximal		291,70		297,25
Salaire journalier assuré (coordonné) minimal		12,15		12,40
Salaire journalier assuré (coordonné) maximal		194,45		210,55
10. Montants-limites non imposables du pilier 3a des actifs				
Montant-limite supérieur du pilier 3a, si affiliation au 2 ^e pilier		6 077		6 192
Montant-limite supérieur du pilier 3a, sans affiliation au 2 ^e pilier		30 384		30 962

1 loi s/cont.: loi fédérale relative à la continuation de l'assurance des travailleuses dans la prévoyance prof. du 23.3.01, caduque dès le 1.1.2005.

2 En 2005, l'âge de la retraite des femmes est relevé à 64 ans mais aucune ne l'atteint à cet âge cette année, car les précédentes générations sont déjà en retraite.

3 Dès le 1.1.2005, sans BCU, mais l'institution de prévoyance règle le financement des prestations minimales.

4 Valeur inférieure qui doit être dépassée, puisque le taux de conversion doit être adapté en conséquence selon l'art. 13 al. 2 LPP.

Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle

Les données dès 1985 peuvent être obtenues

par e-mail : marie-claude.sommer@bsv.admin.ch ou par tél. 031 322 90 52

Brève explication des chiffres repères

art.
(plus valables en 2005)

1. La rente AVS minimale correspond à la moitié de la rente AVS maximale.	34 LAVS 34 al. 3 LAVS
2. Les salariés auxquels un même employeur verse un salaire annuel supérieur au salaire minimal annuel (= déduction de coordination jusqu'en 2004) sont soumis à l'assurance obligatoire pour les risques de décès et d'invalidité dès le 1 ^{er} janvier qui suit leur 17 ^e anniversaire et pour la vieillesse dès le 1 ^{er} janvier qui suit leur 24 ^e anniversaire. Dès le 1.1.2005, le seuil d'entrée correspond aux $\frac{3}{4}$ de la rente AVS maximale, la déduction de coordination aux $\frac{7}{8}$, le salaire coordonné minimal au $\frac{1}{8}$ et le salaire coordonné maximal aux $\frac{17}{8}$ de la rente AVS maximale.	2 LPP 7 al. 1 et 2 LPP 8 al. 1 LPP 8 al. 2 LPP 46 LPP
3. En 2004, la 1 ^{re} valeur est celle des femmes atteignant l'âge de retraite de 62 ans resp. celle des hommes atteignant 65 ans (âges de retraite légale LPP). La 2 ^e valeur est celle des femmes atteignant l'âge de retraite de 63 ans, selon la loi fédérale relative à la continuation de l'assurance des travailleuses dans la PP du 23.3.01 ¹⁾ . En 2005, l'âge de retraite des femmes est relevé à 64 ans, mais seules les personnes nées en 1942 qui ont poursuivi leur activité lucrative et sont alors âgées de 63 ans peuvent atteindre la retraite. L'avoir de vieillesse comprend les bonifications de vieillesse accumulées durant la période d'affiliation à la caisse de pension et celui versé par les institutions précédentes, avec les intérêts (taux d'intérêt minimal de 4 % de 1985 à 2002, de 3,25 % en 2003, de 2,25 % en 2004, de 2,5 % en 2005).	15 LPP 16 LPP 12 OPP2 13 al. 1 LPP (1 loi s/cont. ¹⁾ 62a OPP2
4. Selon l'article 11, 2 ^e alinéa des dispositions transitoires complétant la Constitution fédérale, une protection minimale est accordée pendant une période de 10 à 20 ans pour la génération d'entrée de la prévoyance professionnelle (personnes qui ont plus de 25 ans et qui n'ont pas atteint l'âge de la retraite au 1.1.85). Dès le 1.1.2005, l'institution de prévoyance règle le financement des prestations minimales.	31, 32, 33 LPP (21 al. 2 OPP2) (Brochure BCU 2004) (21 al. 1 OPP2) (Brochure BCU 2004)
5. La rente de vieillesse est calculée en pour-cent de l'avoir de vieillesse (taux de conversion) que l'assuré a acquis à l'âge de la retraite. Rente de vieillesse LPP minimale resp. maximale: droit aux prestations qu'a une personne assurée sans interruption depuis 1985, pour un salaire coordonné toujours minimal (jusqu'en 2004, y compris les bonifications complémentaires uniques) resp. toujours maximal. En 2004, valeur inférieure ⁴ qui doit être dépassé, puisque le taux de conversion doit être adapté en conséquence selon l'art. 13 al. 2 LPP pour les femmes qui poursuivent leur activité lucrative jusqu'à 63 ans. La rente de veuve (de veuf dès 2005) s'élève à 60 % et la rente d'enfant à 20 % de la rente de vieillesse. Les prestations risque sont calculées sur la base de l'avoir de vieillesse acquis et projeté jusqu'à l'âge de retraite. Pour les femmes, jusqu'en 2004, l'avoir de vieillesse est projeté jusqu'à l'âge de 62 ans; dès 2005, il est projeté jusqu'à l'âge de 64 ans, nouvel âge de retraite.	14 LPP 62c OPP2 et disp. transitoires let. a 18, 19, 21, 22 LPP 18, 20, 21, 22 LPP (2 al. 2 loi s/cont.)
6. A la place d'une rente, l'institution de prévoyance peut verser une prestation en capital lorsque la rente de vieillesse ou d'invalidité est inférieure à 10 % de la rente de vieillesse minimale de l'AVS resp. inférieure à 6 % pour la rente de veuve (de veuf dès 2005) et à 2 % pour la rente d'orphelin. Dès 2005, l'assuré peut demander le quart de son avoir de vieillesse LPP sous forme de capital.	37 al. 3 LPP 37 al. 2 LPP
7. Les rentes de risque, à savoir les rentes de survivants et les rentes d'invalidité, sont obligatoirement adaptées au renchérissement jusqu'à 62 ans pour les femmes (dès 2005, jusqu'à 64 ans) resp. 65 pour les hommes. Ces rentes sont adaptées à l'évolution des prix pour la première fois après une durée de 3 ans, au début de l'année civile suivante. Les adaptations suivantes sont effectuées à la même date que celles des rentes de l'AVS.	36 al. 1 LPP
8. Le fonds de garantie assume entre autres la tâche suivante: il garantit, jusqu'à une limite maximale de salaire, les prestations réglementaires qui vont au-delà des prestations légales et qui sont dues par des institutions de prévoyance devenues insolvables.	14, 18 OFG 15 OFG 16 OFG 56 al. 1c, 2 LPP
9. Dès le 1.1.1997, les bénéficiaires d'indemnités journalières de l'assurance chômage sont soumis à l'assurance obligatoire de la PP en ce qui concerne les risques de décès et d'invalidité. Les montants-limites prévus aux articles 2, 7 et 8 LPP doivent être convertis en montants journaliers. Ils s'obtiennent en divisant les montants-limites annuels par 260,4.	2 al. 3 LPP
10. Montants maximaux selon l'ordonnance sur les déductions admises fiscalement pour des cotisations versées à des formes reconnues de prévoyance: contrat de prévoyance liée conclu avec les établissements d'assurances et convention de prévoyance liée conclue avec les fondations bancaires.	7 al. 1 OPP3

Sommaire 2004 de «Sécurité sociale» (CHSS)

	N°/page		
Assurance-accidents			
Transfert de la gestion de l'assurance militaire à la CNA	3/134	Taux de rentes AI du canton de Bâle-Ville: la Confédération, l'office AI et le canton s'engagent dans de nouvelles voies	3/135
Assurance-chômage		Procédure de consultation relative au financement additionnel de l'AI	3/135
Marché de l'emploi: premiers signes d'un renversement de tendances	2/73	De la difficulté de l'intégration sociale et professionnelle: contexte et mesures	3/176
Marché du travail et assurance-chômage en avril 2004	3/136	Personnes handicapées: gestion des structures d'accueil (Question 04.1033)	3/187
Réinsertion dans le marché du travail: une tâche ardue	5/311	«Panorama des assurances-sociales»	4/198
Allocations pour perte de gain		Bénéficiaires et succès des mesures d'ordre professionnel mises en œuvre par l'AI	4/243
Aboutissement du référendum contre l'indemnité en cas de maternité	2/70	Assurance-invalidité : informations des médecins traitants	4/247
Résultats des comptes 2003 de l'AVS, de l'AI et du régime des allocations pour perte de gain	2/99	Les caractéristiques professionnelles des bénéficiaires de rentes AI	5/304
Allocation de maternité: votation le 26 septembre	3/134	Réinsertion: le rôle de l'assureur d'indemnités journalières	5/308
De plus en plus de recrues dépendent de l'aide sociale (Interpellation 04.3131)	3/188	Rente AI flexible (Postulat 04.3098)	5/322
Révision de la loi sur les allocations pour perte de gain		Gestion du handicap: expériences internationales	6/385
Allocations pour perte de gain en cas de service ou de maternité (Editorial)		Les Services médicaux régionaux de l'assurance-invalidité	6/389
«Oui» à un congé de maternité		Allonger la durée minimale de cotisation (Motion 04.3587)	6/397
«Oui» à la révision de la LAPG et au congé maternité payé		5 ^e révision de l'AI	
Congé de maternité payé: analyse détaillée du projet		Favoriser l'équité et la stabilité de la société	5/265
Protection de la maternité en Suisse:		L'AI doit changer de cap	5/269
dispositifs actuels		La révision en bref – le temps presse	5/270
Histoire de la protection en cas de maternité		Détail des mesures proposées dans le cadre de la 5 ^e révision	5/273
Mieux indemniser les personnes qui font du service		Simplification de la procédure	5/284
Réglementation actuellement applicable aux personnes qui font du service		La politique est l'art du possible	5/286
Coût et financement de la réforme		Stratégie «retour au travail»: besoin de réforme dans l'AI	5/288
Comparaison internationale – les indemnités de maternité en Europe		Une réforme indispensable et urgente	5/289
Une protection de la maternité équilibrée et raisonnable		Réadaptation et financement additionnel	5/290
Non à une assurance-maternité coûteuse et antisociale		Selon «AGILE», trois domaines de l'AI appellent des réformes	5/292
Assurance-invalidité		Assurance-maladie/santé publique	
Fonds AI séparé?	1/2	Responsabilité individuelle – une constante du système de santé suisse (Editorial)	1/1
Les bénéficiaires de rentes étrangers dans l'AI	1/36	2 ^e révision de la LAMal enterrée	1/2
AVS et AI: assurons leur avenir (Editorial)	2/69	Politique nationale de la santé	1/4
Les maladies-psycho-sociales sont sous-estimées	2/73	La Fondation pour la sécurité des patients entame ses activités	1/4
Résultats des comptes 2003 de l'AVS, de l'AI et du régime des allocations pour perte de gain	2/99	Tarmed dans l'assurance obligatoire des soins: importance et évolutions possibles	1/42
Assurance-invalidité: sur la piste des différences entre les cantons	2/103	La surveillance dans le cadre du contrôle de la solvabilité de l'assureur-maladie	1/45
Différences intercantionales dans l'AI: la Confédération garde le cap!	2/107	Statistique Spitex 2002	1/51
L'intégration professionnelle des personnes handicapées en Suisse	2/113	Mise en œuvre des projets de réforme complexes du système de santé (Postulat 02.3642)	1/61
Assurance-invalidité. Multiplication des abus commis par les immigrés (Question 03.1152)	2/124	Compensation des risques. Pool des coûts élevés (Postulat 02.3643)	1/61
Déclarations de la cheffe du domaine AI au sujet des abus (Interpellation 03.3660)	2/126	Rapport sur la liberté contractuelle (Postulat 02.3644)	1/61
5 ^e révision de l'AI: le Conseil fédéral pose les jalons	3/134	Rapport sur un modèle «dual» (Postulat 02.3645)	1/61
		Assurance-maladie: plan de réformes	2/70
		Compensation des risques dans la LAMal – et la suite?	2/109
		SwissDRG prend son envol	3/136

Statistique de l'assurance-maladie 2002: les résultats définitifs (1^{ère} et 2^e partie) 3/168, 4/229
 Sept messages pour une réforme 3/172
 Assurance-maladie. Respect de la loi sur la protection des données (Interpellation 03.3613) 3/190
 «Panorama des assurances sociales» 4/198
 Prise en charge des sonographies de la hanche des nouveaux-nés 4/198
 Financement des soins: s'attacher davantage aux causes 4/233
 Les femmes génèrent moins de coûts de la santé que supposé jusqu'à présent 4/238
 Révision de la LAMal 5/266
 Un secteur dynamique 5/268
 Statistique de l'assurance-maladie 2003 (1/3) 5/299
 Etablissements médico-sociaux transfrontaliers (Question 04.1039) 5/321
 Révision de la LAMal: données de la carte d'assuré 6/330
 La «Fondation pour la sécurité des patients» en danger 6/332
 Assurance-maladie: quelle franchise à option choisir en 2005? 6/371

Assurance-vieillesse et survivants

Votation populaire sur l'AVS le 16 mai 2004 1/3
 Les revenus AVS des salariés en 2001 1/31
 Augmentation de l'âge de la retraite à 67 ans (Interpellation 03.3250) 1/58
 «Panorama des assurances sociales» 4/198
 Flexibilisation de l'âge de la retraite (Postulat 04.3234) 5/320
 Garantir l'avenir à long terme de l'AVS (Interpellation 04.3268) 5/320
 La retraite à 66 ans 6/332
 Versement d'une bonification pour tâches d'assistance au profit des impotents (Motion 04.3528) 6/397

11^e révision de l'AVS
 AVS et AI: assurons leur avenir (Editorial) 2/69
 11^e révision de l'AVS: pour garantir l'avenir de notre prévoyance vieillesse 2/74
 Préparer l'avenir 2/75
 Que nous apporte la 11^e révision de l'AVS? 2/79
 Age de la retraite et retraite à la carte 2/81
 Nouveau régime des rentes de survivants 2/85
 Un relèvement du taux de TVA est inévitable 2/89
 Questions et réponses sur la 11^e révision de l'AVS et sur le relèvement de la TVA 2/93
 Prise de position d'une caisse de compensation auprès de ses rentiers (Question 04.1057) 4/259

Financement/comptes d'exploitation de l'AVS
 Résultats des comptes 2003 de l'AVS, de l'AI et du régime des allocations pour perte de gain 2/99
 Deux tiers des réserves d'or en faveur de l'AVS. 1/3
 Réserves d'or 6/330

Vieillesse

Genre, âge et marché du travail 1/54
 Age Award 2004: la cohabitation de plusieurs générations 2/72
 Les seniors exigent une étude sur l'origine des coûts. . 4/200

Egalité

Nouveaux bureaux pour la promotion des droits des personnes handicapées 1/56

Egalité entre femmes et hommes
 Trente ans après: où en sommes-nous, que voulons-nous? (Editorial) 3/133
 «L'homme et la femme sont égaux en droits. La loi pourvoit à l'égalité de droit et de fait...» 3/137
 Trente ans après? 3/138
 Multiplication des carences dans différents domaines de l'existence 3/142
 L'égalité, ça se construit. 3/149
 Le champ d'action de la déléguée à l'égalité. 3/151
 Informations utiles pour toutes les personnes qui travaillent à temps partiel 3/153
 Bilan personnel d'un projet de recherche 3/155
 Norvège: une politique de l'égalité exemplaire 3/158

International

Libre circulation des personnes avec l'UE depuis le 1^{er} juin 2002 (Interpellation 03.3561) 1/61
 Convention de sécurité sociale entre la Suisse et les Philippines 2/70
 La nouvelle carte européenne d'assurance-maladie. . 3/184
 L'application de l'Accord sur la libre circulation des personnes dans le domaine des allocations familiales cantonales 4/253
 Règlement de coordination des systèmes de sécurité sociale des Etats membres de l'UE. 5/316

Personnel

Changement à la tête de «Sécurité sociale» 2/72
 Nouveau vice-directeur à l'OFSP 3/134
 Beatrice Breitenmoser: la cheffe de l'AI passe le témoin 5/267
 Le directeur de Pro Infirmis prend les rênes de l'AI à l'OFAS 6/330

Politique sociale

Programme d'allègement budgétaire 2003 1/2
 De la difficulté de l'intégration sociale et professionnelle: contexte et mesures 3/176
 Contre la pression sur l'aide sociale: investir au lieu d'économiser! 4/200
 Les conditions de bien être et la répartition des revenus en Suisse (Question 04.1076) 5/319
 Villes européennes et politique sociale 6/377

Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI

PC pour les familles? 1/3
 Prestations complémentaires pour les familles: consultation 2/71
 11 % des bénéficiaires de rentes de vieillesse touchent des prestations complémentaires 3/165
 Prestations complémentaires pour familles: accueil largement favorable 6/330

Prévoyance professionnelle

Assainissement des caisses de pensions en situation de découvert 1/3
 Surveillance uniforme de la Confédération de toutes les institutions (Motion 03.3430) 1/60
 Mesures d'assainissement dans la prévoyance professionnelle 2/70
 Prévoyance professionnelle: une meilleure transparence grâce à la révision 2/71
 La Commission fédérale LPP recommande le maintien du taux d'intérêt minimal actuel. 3/134
 Avoir de prévoyance LPP en cas de divorce (Question 04.1028) 3/189

Démographie et marchés financiers: état des lieux . . . 3/161
 Prévoyance professionnelle 4/198
 2^e étape de la révision de la LPP 4/199
 Consolider l'acquis et accroître la transparence 4/225
 Consolider l'acquis – thèmes choisis de la 1^{re} révision de la LPP 5/294
 Réformes structurelles de la prévoyance professionnelle 5/266
 Le Conseil fédéral relève à 2,5% le taux d'intérêt minimal. 5/266
 Résultats de la Commission d'experts «Optimisation de la surveillance dans la prévoyance professionnelle» 6/365

Questions familiales

Partenariat enregistré 1/2
 Accueil extrafamilial des enfants: le programme d'impulsion de la Confédération 1/4
 Dégrevement fiscal des familles (Question 03.1127) . . . 1/63
 Initiative populaire «Pour de plus justes allocations pour enfants» 2/70
 Loi fédérale sur les allocations familiales: l'initiative populaire va-t-elle ouvrir la voie? 2/121
 Du temps pour les familles 3/180
 Loi fédérale sur les allocations familiales 6/331
 La COFF favorable à une loi fédérale sur les allocations familiales 6/331

Rapport 2004 sur les familles

Les nouveaux visages de la famille 6/329
 Etat des lieux de la politique familiale 6/333
 Les familles dans la statistique 6/334
 La politique familiale actuelle: que recouvre-t-elle? . . 6/339
 La politique familiale en Suisse. 6/342
 La politique familiale dans les cantons et les communes 6/345
 La politique familiale en comparaison internationale . 6/348
 Mesures envisageables et éléments de discussion. . . . 6/351
 Commentaire et point de vue de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales 6/353
 Pour une politique familiale durable 6/355
 Pour une politique familiale libérale, qui offre des chances et favorise la croissance 6/359
 La politique de la famille: notre affaire à tous 6/360
 Une politique familiale est nécessaire à la pérennité d'une société vivable. 6/361
 «La famille» dans une perspective politique 6/363
 Rapport du Conseil fédéral sur les familles 2004.
 Débat (Interpellation urgente 04.3443) 6/396

Renforcer la responsabilité individuelle

Renforcer la responsabilité individuelle pour sauver l'Etat social? 1/5
 Faut-il redistribuer les responsabilités au sein de l'Etat social? 1/6

Du domaine privé au cadre étatique: une brève histoire de la prévoyance 1/12
 Liberté et responsabilité d'un point de vue éthique. . . . 1/15
 La coresponsabilité sociale des entreprises 1/18
 «Davantage de responsabilité individuelle dans la politique sociale»: les points de vue de l'UDC et du PS. 1/23
 Le sens des responsabilités vu par les partenaires sociaux 1/27
 La responsabilité individuelle dans la Constitution et le droit des assurances sociales 2/118

Sécurité sociale/ assurances sociales

«Panorama des assurances sociales» 4/198
 Loi sur le travail au noir. 4/198
 Les assurances représentent le poste le plus élevé du budget des ménages privés 4/200
 Assurances sociales 2002: évolution déséquilibrée. . . 4/250
 A chaque secteur des assurances sociales sa propre organisation? (Interpellation 04.3165). 4/257
 Un outil pour enseigner les assurances sociales: «Respect». 6/332
 Assurances sociales: ce qui change en 2005. 6/392

Varia

L'assurance-maladie et accident transférée à l'OFSP . . 1/3
 Le renchérissement annuel atteint 0,5% 3/136
 CURAVIVA: Otto Piller élu à la présidence 4/200
 Christine Egerszegi à la tête de la SSPS. 4/200
 Croissance démographique malgré un recul des naissances. 5/268
 Hausse modérée des salaires 5/268

Rubriques

Interventions parlementaires 1/58, 2/124, 3/187, 4/257, 5/319, 6/396
 Législation: les projets du Conseil fédéral. 1/64, 2/128, 3/192, 4/260, 5/324, 6/399
 Calendrier (réunions, congrès, cours). 1/65, 2/129, 3/193, 4/261, 5/325, 6/400
 Liens Internet 1/68, 2/132, 3/196, 4/264, 5/328
 Livres
 – Assurance-invalidité/handicap 6/401
 – Démographie 4/264, 5/328, 6/401
 – Egalité 2/132
 – Généralités 1/68, 2/132, 3/136, 4/264, 5/328, 6/401
 – International. 1/68
 – Politique sociale/International 3/136, 4/264, 3/136
 – Prévoyance VSI 5/328, 6/401
 – Santé publique. 4/264
 – Statistique 5/328
 – Travail 1/66, 2/130, 3/194, 4/262, 5/326, 6/402

Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Statistique de l'AI 2004 (série «Statistiques de la sécurité sociale»)	OFCL ¹ 318.124.04 d/f Fr. 13.–
Statistique des assurances sociales suisses 2004 (série «Statistiques de la sécurité sociale»)	OFCL ¹ 318.122.04 d/f gratuit
Pratique VSI 5/2004 (septembre/octobre)	OFAS ² Fr. 5.10/ ex.
Table des cotisations Indépendants et personnes sans activité lucrative (AVS/AI/APG). Valables dès le 1 ^{er} janvier 2005.	OFCL ¹ 318.114 d/f/i Fr. 4.40
Mémento «Age flexible de la retraite», état au 1 ^{er} janvier 2005.	3.04/d/f ³
Mémento «Assurance-vieillesse, survivants et invalidité facultative», état au 1 ^{er} janvier 2005.	10.02/d/f/i/e/e ³
Mémento «Travail domestique», état au 1 ^{er} janvier 2005.	2.06/d/f/i ³
Mémento «Rentes de vieillesse et allocations pour impotents de l'AVS», état au 1 ^{er} janvier 2005.	3.01/d/f/i ³
Mémento «Modifications au 1 ^{er} janvier 2005 dans le domaine des cotisations et des prestations», état au 1 ^{er} janvier 2005.	1.2005/d/f/i ³
«Etre au chômage, une brochure d'information pour les chômeurs»	seco ⁴ 716.200d/f/i

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

2 Office fédéral des assurances sociales, service de documentation, Beat Reidy, Effingerstrasse 20, 3003 Berne.
E-mail: beat.reidy@bsv.admin.ch; Internet: www.ofas.admin.ch/publikat/uebers/f/index.htm

3 Les mémentos AVS/AI sont disponibles gratuitement auprès des caisses de compensation et des offices AI, ou sur
Internet: www.avs-ai.ch

4 Secrétariat d'Etat à l'économie seco, direction du travail, Marché du travail et assurance-chômage, Effingerstrasse 31,
3003 Berne. Tél. 031 322 27 88, fax 031 311 38 35. www.espace-emploi.ch

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés de 2002 à 2004 :

- N° 1/02 La LAMal a six ans – synthèse de l'analyse des effets
N° 2/02 Les effets des Accords bilatéraux avec l'Union européenne sur les assurances sociales suisses
N° 3/02 Les villes et la politique sociale
N° 4/02 Optimiser la collaboration interinstitutionnelle entre l'AI, l'AC et l'aide sociale
N° 5/02 La loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales à la veille de son introduction
N° 6/02 Bases de décision pour le développement des assurances sociales
- N° 1/03 Année européenne des personnes handicapées – la situation des personnes handicapées en Suisse
N° 2/03 –
N° 3/03 L'avenir à long terme de la prévoyance vieillesse commence aujourd'hui
N° 4/03 La pauvreté – une réalité en Suisse aussi
N° 5/03 Accord sur la libre circulation des personnes conclu avec l'Union européenne. Premier bilan
N° 6/03 La procédure dans l'assurance-invalidité est-elle trop longue ?
- N° 1/04 Renforcer la responsabilité individuelle pour sauver l'Etat social ?
N° 2/04 Votation populaire du 16 mai 2004: 11^e révision de l'AVS/Financement de l'AVS et de l'AI
N° 3/04 Egalité femmes et hommes: 30 ans après
N° 4/04 Oui à un congé de maternité payé
N° 5/04 La 5^e révision de l'AI
N° 6/04 Rapport sur les familles 2004

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, tél. 031 322 90 11, fax 031 322 78 41, courriel: info@bsv.admin.ch**

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Rosmarie Marolf Courriel: rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Courriel: sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balardi, Susanna Bühler, Géraldine Luisier Rurangirwa, Stefan Müller, Andrea Nagel, Pierre-Yves Perrin	Tirage	Version allemande: 6500 ex. Version française: 2500 ex.
Abonnements et informations	Office fédéral des assurances sociales Effingerstrasse 20, Berne Téléphone 031 322 90 11 Téléfax 031 322 78 41 www.ofas.admin.ch	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 318.998.6/04f