

Dossier

Secteurs d'activité dans l'aide sociale

Politique sociale

Positionnements en matière de politique sociale au sein du nouveau Conseil national

Famille, générations et société

L'accueil parascolaire en Suisse vu par les parents et les enfants

Sécurité sociale

CHSS 6/2015



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Sommaire Sécurité sociale CHSS 6/2015

Editorial 301

Chronique octobre/novembre 2015 302

Dossier

L'aide sociale et l'aide d'urgence en tant que droits fondamentaux (Eva Maria Belser, Thea Bächler, Université de Fribourg) 307

Aide sociale: mesures jugées nécessaires par la Confédération (Joana Guldemann, Office fédéral des assurances sociales) 313

Réformes et nouveaux défis pour l'aide sociale (Felix Wolffers, Conférence suisse des institutions d'action sociale et Service social de la Ville de Berne) 316

Coordination de l'aide sociale au sein de la CDAS (Peter Gomm, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) 322

Quelle est la marge de manœuvre des communes au chapitre de l'aide sociale? (Reto Lindegger, Association des communes suisses) 326

L'aide sociale comme composante de la vie urbaine (Nicolas Galladé, Katharina Rüegg, Initiative des villes pour la politique sociale) 330

Vaud: l'aide sociale est devenue un revenu d'insertion (Pierre-Yves Maillard, Département de la santé et de l'action sociale, canton de Vaud) 334

Aide sociale: les chiffres de 2005 à 2014 (Marc Dubach, Thomas Priester, Office fédéral de la statistique) 338

Politique sociale

Positionnements en matière de politique sociale au sein du nouveau Conseil national (Jan Fivaz, Smartvote) 342

Comparaison des prestations sociales en Europe: l'effet des prélèvements obligatoires (Basil Gysin, Office fédéral de la statistique) 347

Assurances sociales: quoi de neuf en 2016? (Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales) 353

Famille, générations et société

L'accueil parascolaire en Suisse vu par les parents et les enfants (Susanne Stern, INFRAS) 356

Assurance-invalidité

L'AI entre médecine et droit (Doris Aebi, Office AI Canton de Berne) 361

Santé publique

Médecine curative et prévention: comparaison des coûts entre 2002 et 2012 (Markus Kaufmann, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé) 363

Parlement

Interventions parlementaires 367

Législation: les projets du Conseil fédéral 369

Informations pratiques

Statistiques des assurances sociales 370

Calendrier (réunions, congrès, cours) 372

Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle 373

Livres 375

Sommaire 2015 378

Notre adresse Internet:

www.ofas.admin.ch



« [...] la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres »



Suzanne Schär
Rédactrice en chef

C'est par ces mots que s'achève le préambule de la Constitution fédérale (Cst.). Les articles qui suivent établissent les responsabilités, au niveau de l'individu et de la société, en matière de couverture des besoins vitaux et de bien commun. Ils délimitent, avec divers niveaux de contrainte, les champs d'action potentiels de l'aide sociale. Celle-ci n'est toutefois pas inscrite explicitement dans la Constitution. Le seul droit qu'une personne peut faire valoir auprès de la Confédération est celui d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.), et la Constitution attribue clairement aux cantons la compétence d'assister les personnes dans le besoin (art. 115 Cst.).

Sur la base de cette réglementation, la Suisse compte 26 lois sur l'aide sociale, qui se distinguent par la densité normative, l'étendue des prestations et la répartition des charges entre le canton et les communes. Mais elles ont pour point commun que leurs prestations vont toujours au-delà d'une simple aide d'urgence. Le cadre de référence de l'aide sociale est défini par les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), association professionnelle qui regroupe les

principaux acteurs de l'aide sociale: tous les cantons, la plupart des communes, la Confédération ainsi que des organisations privées.

Aucune autre branche de la sécurité sociale, ces dernières années, n'a autant suscité la controverse que l'aide sociale. Augmentation des coûts, montant adéquat pour la couverture des besoins quotidiens, absence d'harmonisation avec d'autres prestations sous condition de ressources, autant de questions qui se trouvent au centre du débat. De nombreuses collectivités publiques déplorent une augmentation du taux d'aide sociale, dont les coûts font planer une menace sur d'autres postes du budget. En particulier dans les cantons qui ne connaissent pas de compensation des charges entre les communes, on observe une sorte de concurrence à rebours pour éviter des dépenses d'aide sociale. Il semblerait que les communes aient tendance à chiffrer les besoins quotidiens à un niveau inférieur au forfait pour l'entretien recommandé par la CSIAS, afin d'inciter les cas onéreux à déménager dans une autre commune ou de les dissuader de s'installer chez elles.

Dans son rapport de février 2015 en réponse à la revendication d'une loi-cadre relative à l'aide sociale, le Conseil fédéral a reconnu la nécessité d'inscrire l'aide sociale dans un cadre contraignant à l'échelle nationale. Les cantons s'étant prononcés contre une telle loi-cadre, le Conseil fédéral attend d'eux qu'ils définissent le cadre cohérent dont ce domaine a besoin. La révision des normes de la CSIAS en deux étapes a été approuvée par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), qui recommande aux cantons leur mise en œuvre respective début 2016 et début 2017.

L'aide sociale est ainsi au cœur du présent numéro de « Sécurité sociale ». Nous avons prié des représentants des principaux acteurs de nous expliquer quels sont, à leurs yeux, les plus grands défis actuels, comment ils y répondent et comment faire face aux tâches à venir.

Assurances sociales

Modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents

Un erratum concernant la modification du 25 septembre 2015 de la loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA) (assurance-accidents et prévention des accidents) a été publié dans la Feuille fédérale du 27 octobre 2015 (FF 2015 6923). La publication de cet erratum entraîne la fixation d'un nouveau délai référendaire pour cette modification de loi. Ce délai court jusqu'au 4 février 2016 (www.bk.admin.ch).

Prévoyance professionnelle: le taux d'intérêt minimal est abaissé à 1,25%

La politique des taux bas pratiquée par les banques centrales a fait plonger le rendement des obligations de la Confédération à un plancher record: à la fin du mois d'août, le taux d'intérêt au comptant des obligations de la Confédération à 7 ans était de -0,38%. Des taux bas s'observent partout dans le monde sur le marché des obligations. Les marchés des actions ont certes connu une évolution positive en 2014 mais, cette année, l'évolution des actions et des obligations connaît des variations importantes et la performance reste insuffisante. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral a décidé d'abaisser le taux d'intérêt minimal à 1,25% (www.ofas.admin.ch).

Rentes de survivants et d'invalidité: pas d'adaptation

L'adaptation des rentes de survivants et d'invalidité qui ont pris naissance avant 2012 s'effectuera lors de la prochaine adaptation des rentes de l'AVS, soit au plus tôt au 1^{er} janvier 2017. Les rentes pour lesquelles la LPP ne prévoit pas une compensation périodique du renchérissement sont adaptées par les institutions de prévoyance dans les limites de leurs possibilités financières; l'organe su-

prême de l'institution de prévoyance décide chaque année si et dans quelle mesure les rentes doivent être adaptées (www.ofas.admin.ch).

Droit

Droit sur l'entretien de l'enfant

En matière d'entretien, les enfants de parents non mariés seront bientôt placés à égalité avec les enfants de parents mariés. Le 4 novembre le Conseil fédéral a fixé au 1^{er} janvier 2017 l'entrée en vigueur des modifications pertinentes du code civil. Les dispositions légales réglant les mesures de garantie de l'avoir de prévoyance en cas de négligence de l'obligation d'entretien et l'ordonnance sur l'aide au recouvrement entreront en vigueur ultérieurement (www.ofj.admin.ch).

Egalité

Egalité d'accès des femmes à la justice

Le conseiller fédéral Alain Berset a ouvert le 15 octobre la conférence internationale du Conseil de l'Europe sur l'égalité d'accès des femmes à la justice. Quelque 170 spécialistes de plus de quarante pays se sont réunis à Berne pour discuter de leurs expériences et des mesures à prendre (www.bfeg.admin.ch).

Egalité salariale: obligation pour les employeurs d'analyser régulièrement les salaires

Une modification de la loi sur l'égalité a été envoyée le 18 novembre en consultation. Elle prévoit d'obliger les employeurs occupant au moins 50 travailleurs à effectuer tous les quatre ans à l'interne une analyse des salaires, à la faire vérifier par un organe de contrôle externe et à informer les travailleurs du résultat du contrôle (www.dfjp.admin.ch).

Egalité salariale: une étude valide les modèles statistiques de la Confédération

Les modèles statistiques employés par la Confédération pour mesurer l'égalité salariale entre femmes et hommes sont reconnus scientifiquement et adaptés au but visé. Telle est la conclusion du rapport «Examen critique des méthodes statistiques de la Confédération appliquées à l'égalité salariale entre femmes et hommes», adopté le 18 novembre par le Conseil fédéral (www.bfeg.admin.ch) → Documentation → Publications → Publications sur l'égalité dans la vie professionnelle).

Migration

Asile: des mesures pour faire face à la situation actuelle

Face au nombre élevé et croissant des demandes d'asile et aux défis qui en découlent pour la Confédération et les cantons, les comités directeurs des conférences cantonales responsables et la cheffe du Département fédéral de justice et police (DFJP) se sont rencontrés le 13 novembre pour faire le point de la situation. Les partenaires ont confirmé que l'étroite coopération opérationnelle entre la Confédération et les cantons devait se poursuivre et ont défini les tâches de chacun. Tous s'accordent à dire que la Suisse se trouve aujourd'hui dans une situation particulière et tendue, mais qu'en l'état actuel, cette situation ne nécessite pas encore de mobiliser l'Etat-major spécial Asile. Les conférences cantonales demandent au Conseil fédéral de déléguer à la cheffe du DFJP et au chef du Département fédéral de la défense, de la protection de la population et des sports (DDPS) la responsabilité de convoquer l'Etat-major spécial Asile (SONAS), afin que la décision puisse être prise rapidement (www.dfjp.admin.ch).

Asile: statistiques du troisième trimestre 2015

Durant la période qui s'étend de début juillet à fin septembre 2015, la Suisse a reçu 12 339 demandes d'asile. Dans le même temps, plus de 400 000 demandes ont été enregistrées dans les Etats membres de l'UE ou de l'AELE; l'Europe toute entière a ainsi été confrontée aux plus grands mouvements migratoires qu'elle ait connus depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale. Le nombre de demandes va probablement diminuer à partir de novembre sous l'influence de l'évolution saisonnière des conditions météorologiques. La situation générale n'en demeure pas moins préoccupante tant sur le plan européen qu'au niveau suisse (www.sem.admin.ch).

Etrangers: statistiques du troisième trimestre 2015

A la fin du mois de septembre, la Suisse comptait 1 987 706 étrangers et 68 % de la population étrangère résidant en Suisse de manière permanente étaient originaires d'Etats membres de l'UE-28 ou de l'AELE. Au troisième trimestre 2015, le solde migratoire s'élevait à 54 281 personnes; il était donc inférieur de 3,9 % à celui de 2014 (www.sem.admin.ch).

Ordonnance sur la nationalité: il faut revoir la copie

En 2014, le Parlement a élaboré une nouvelle loi sur la nationalité, qui rend la naturalisation plus difficile à bien des égards. L'ordonnance relative à cette loi ne reçoit pas de bonnes notes de la part de la Commission fédérale pour les questions de migration: trop de marge d'appréciation, trop compliquée, pas assez transparente (www.ekm.admin.ch).

Politique sociale

CFEJ: une Suisse pour les jeunes

La force de la communauté se mesure au bien-être des enfants et des jeunes... S'inspirant librement

du préambule de la Constitution fédérale, la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) a convié les acteurs de la politique de l'enfance et de la jeunesse à une conférence nationale, le 10 novembre. Les résultats de l'enquête «Ma Suisse et moi» ont servi de point de départ aux débats entre participants et lors d'un podium politique. La CFEJ a contribué aux réflexions par une prise de position et sa Vision 2035 pour une Suisse jeune. Dans son allocution, le conseiller fédéral Alain Berset, chef du Département fédéral de l'intérieur, s'est prononcé en faveur d'une politique de la jeunesse forte (www.dfi.admin.ch).

Initiative populaire contre la discrimination fiscale des couples mariés

Le Conseil fédéral a présenté le 17 novembre sa position sur l'initiative populaire «Pour le couple et la famille – non à la pénalisation du mariage», sur laquelle les citoyens se prononceront le 28 février 2016. Avec le Parlement, il appelle au rejet de l'initiative (www.dff.admin.ch).

Les familles adressent leurs souhaits au Parlement

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) a fêté le 14 novembre ses 20 ans d'existence. Pour marquer le coup, elle a organisé une manifestation à laquelle sont convenues vingt familles venant de toute la Suisse. En ouverture, le cabarettiste italo-suisse Massimo Rocchi a présenté la thématique de la journée. La parole était ensuite donnée aux familles, qui avaient l'occasion de réfléchir ensemble aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, ainsi qu'aux problèmes et aux défis quotidiens auxquels elles font face. Les souhaits exprimés par les familles ont été transmis à Stéphane Roscini, président du Conseil national. A l'occasion de son anniversaire, la COFF a publié également une étude sur l'accueil parascolaire vu par les

parents et les enfants (www.ofas.admin.ch).

Santé publique

Dossier électronique du patient: la Confédération et les cantons font avancer la mise en œuvre

Le Dialogue Politique nationale de la santé a réaffirmé lors de sa réunion du 20 novembre sa volonté de mettre en œuvre aussi rapidement que possible le dossier électronique du patient. La Confédération et les cantons souhaitent que les bases juridiques nécessaires entrent en vigueur début 2017 (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → La politique de la santé → Stratégie Cybersanté Suisse).

Indice des prix d'assurance-maladie pour 2015

L'indice des primes d'assurance-maladie (IPAM) a progressé de 2,5 % en 2015 par rapport à l'année précédente. L'IPAM a atteint le niveau de 173,3 points (base 1999 = 100). L'IPAM permet de chiffrer les répercussions de l'évolution des primes sur la croissance du revenu disponible. Selon le modèle de calcul de l'IPAM de l'Office fédéral de la statistique (OFS), la hausse des primes enregistrée en 2015 a ralenti la croissance du revenu disponible moyen de 0,2 point (www.statistique.admin.ch → 14 – Santé).

Instaurer une collaboration transfrontalière durable dans le domaine de la santé

Le système de santé doit ouvrir la voie à la collaboration transfrontalière entre régions voisines. Le Conseil fédéral a approuvé une modification de loi à ce sujet et l'a transmise au Parlement. En outre, toutes les personnes assurées en Suisse doivent pouvoir choisir librement leur médecin et d'autres fournisseurs de prestations dans le domaine ambulatoire sur l'ensemble du territoire, et ce sans préjudice financier (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Assurance-maladie →

Révisions de l'assurance-maladie → Adaptations LAMal ayant une portée internationale).

Le Conseil fédéral harmonise les exigences concernant le personnel de santé

La qualité de la formation des professionnels de la santé et de l'exercice de la profession doit être soutenue. Le Conseil fédéral entend atteindre cet objectif en ciblant les hautes écoles spécialisées et en édictant une nouvelle loi sur les professions de la santé. Il a transmis le 18 novembre au Parlement le projet correspondant, élaboré par le Département fédéral de l'intérieur (DFI) et le Département fédéral de l'économie, de la formation et de la recherche (DEFR) (www.gesbg.admin.ch).

Le financement résiduel des prestations de soins doit être réglé de façon plus claire

La réglementation concernant la prise en charge des coûts générés par une personne se faisant soigner hors de son canton de résidence est floue. Pour l'heure, l'incertitude demeure quant au canton devant assumer le financement résiduel. Dans un rapport à l'attention du Parlement, le Conseil fédéral soumet plusieurs solutions, tout en renonçant à proposer un projet de modification légale, le Parlement se penchant déjà sur la question (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Assurance-maladie → Publications → Rapports).

Les coûts de la santé s'élèvent à près de 70 milliards de francs

Les dépenses de santé se sont élevées au total à 69,2 milliards de francs en 2013, ce qui représente 2,5 % de plus que l'année précédente. Les dépenses par personne ont augmenté à 713 francs (+9 francs) par mois. La part des dépenses de santé rapportée au produit intérieur brut est passée à 10,9 %. Ce sont là les chiffres définitifs les plus récents de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur le coût et le fi-

nancement du système de santé (www.statistique.admin.ch → 14 – Santé).

Loi sur les produits du tabac: mieux protéger les jeunes

La nouvelle loi sur les produits du tabac (LPTab) vise à protéger la population, en particulier les jeunes gens, des effets nocifs du tabagisme. Dans son message transmis aux Chambres fédérales, le Conseil fédéral propose donc d'interdire la vente des produits du tabac aux mineurs. La loi prévoit également une réglementation plus stricte de la publicité et du parrainage pour les cigarettes et autres produits du tabac. Le Conseil fédéral juge que ces dispositions, qui vont moins loin que la législation de la plupart des pays européens, sont équilibrées. D'un point de vue économique, la nouvelle loi présente un bilan positif de plusieurs centaines de millions de francs par année pour la collectivité et les entreprises (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions → Tabac → Loi sur les produits du tabac).

Prise en charge médicosociale en 2014: vivre en EMS

Les coûts des établissements médicosociaux (EMS) se sont élevés à 9,5 milliards de francs en 2014, soit 8700 francs par mois et par résident en moyenne. Presque deux tiers de ces coûts sont facturés aux personnes hébergées, alors que cantons et assureurs en financent 16 % et 19 %, respectivement. Les coûts des services d'aide et de soins à domicile (SASD) sont presque 5 fois plus bas que ceux des EMS (2 milliards de francs). Ce sont là quelques résultats de la statistique de l'aide et des soins à domicile et de celle des institutions médicosociales 2014, réalisées par l'Office fédéral de la statistique (OFS) (www.statistique.admin.ch → 14 – Santé).

Remboursement des frais médicaux

Les personnes qui paient elles-mêmes leurs frais médicaux sont remboursées par leur assureur en

moyenne dix jours après leur avoir transmis la facture. Il existe toutefois de fortes disparités entre les caisses, comme le montre une évaluation de l'Office fédéral de la santé publique (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Assurance-maladie → Statistiques → Articles et analyses).

Renforcer la transparence et la surveillance des assureurs-maladie

La loi sur la surveillance de l'assurance-maladie renforcera la surveillance des assureurs-maladie tout en améliorant la transparence. Le 18 novembre, le Conseil fédéral a adopté l'ordonnance y afférente. La loi permet notamment aux assureurs-maladie de réduire d'éventuelles réserves excédentaires et d'offrir ainsi des primes plus basses à leurs assurés. La loi et l'ordonnance entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Assurance-maladie → Révisions de l'assurance-maladie → Surveillance de l'assurance-maladie).

Stratégie nationale Addictions

Le Conseil fédéral a adopté la stratégie nationale Addictions. Elle repose sur les programmes actuels en matière de drogues, d'alcool et de tabac et tient également compte de nouvelles formes de dépendances. Cette stratégie vise à prévenir les addictions, à apporter un soutien précoce aux personnes à risque et à fournir de l'aide aux personnes concernées. Le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) d'élaborer un plan de mesures d'ici la fin 2016 (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Maladies et médecine → Résistance aux antibiotiques).

Stratégie nationale contre la résistance aux antibiotiques

Il importe de garantir l'efficacité des antibiotiques à long terme et de limiter la formation de l'antibiorésistance. Dans cette perspective, le Conseil fédéral a approuvé le 18 novembre une stratégie nationale contre la résistance aux antibiotiques qui bénéficie d'un

large soutien. L'utilisation excessive et inadéquate d'antibiotiques accélère le développement de germes résistants qui peut devenir problématique pour l'être humain et les animaux (www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Alcool, tabac, drogues, Stratégie nationale Addictions → Stratégie nationale Addictions).

Travail

Accords salariaux 2015 dans le cadre des CCT

Les partenaires sociaux signataires des conventions collectives de travail (CCT) ont convenu pour 2015 d'une augmentation nominale des salaires effectifs estimée à 0,8 % dont 0,3 point à titre collectif et 0,5 point à titre individuel. Les salaires minimaux ont été relevés de 0,7 %, selon l'Office fédéral de la statistique (OFS) (www.statistique.admin.ch → Thèmes → 03 – Travail, rémunération).

Contingents de main-d'œuvre en provenance d'Etats tiers

Le Conseil fédéral a fixé le 11 novembre les nombres maximums applicables en 2016 aux travailleurs qualifiés en provenance de pays non-membres de l'UE ou de l'AELE et aux prestataires de services provenant de l'UE ou de l'AELE. Les deux contingents demeurent inchangés. La révision partielle de l'ordonnance sur l'admission, le séjour et l'exercice d'une activité lucrative (OASA), qui

réglemente les nombres maximums, entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (www.admin.ch).

La situation sur le marché du travail en octobre 2015

Selon les relevés du Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO), à fin octobre 2015, 141 269 personnes étaient inscrites au chômage auprès des offices régionaux de placement (ORP), soit 3 043 de plus que le mois précédent. Le taux de chômage a augmenté, passant de 3,2 % en septembre 2015 à 3,3 % pendant le mois sous revue. Le chômage a augmenté de 8 872 personnes (+6,7 %) par rapport au mois correspondant de l'année précédente (www.seco.admin.ch).

L'offre de travail : Hausse du nombre d'actifs occupés et du taux de chômage

Le nombre d'actifs occupés en Suisse a progressé de 1,1 % entre le 3^e trimestre 2014 et le 3^e trimestre 2015 selon les relevés de l'Office fédéral de la statistique (OFS). Sur la même période, le taux de chômage selon la définition du Bureau international du Travail (BIT) a augmenté légèrement en Suisse, passant de 4,8 % à 4,9 %. L'UE voit son taux de chômage diminuer, passant de 9,8 % à 9,0 % (www.statistique.admin.ch → Thèmes → 03 – Travail, rémunération).

Marché des places d'apprentissage : la situation reste stable

Comme l'enquête du mois d'avril le laissait entrevoir, l'offre de places

d'apprentissage a continué à augmenter jusqu'à la fin du mois d'août 2015 (+14 000). Au 31 août 2015, les entreprises proposaient quelque 94 000 places d'apprentissage, dont 85 500 ont été attribuées et 8 500 sont restées vacantes. C'est le constat qui ressort des projections du baromètre des places d'apprentissage, qui ont été effectuées par l'Institut LINK sur mandat du Secrétariat d'Etat à la formation, à la recherche et à l'innovation (SEFRI) (www.sefri.admin.ch → Thèmes → Formation professionnelle → Formation professionnelle initiale → Baromètre des places d'apprentissage).

Nouvelle ordonnance sur l'enregistrement de la durée du travail

Le 4 novembre 2015, le Conseil fédéral a adapté l'enregistrement de la durée du travail à la réalité du monde du travail actuel. Il a décidé d'introduire les articles 73a et 73b dans l'ordonnance 1 relative à la loi sur le travail (OLT 1). Ces nouvelles dispositions permettent à l'employeur de convenir, dans des conditions clairement définies, des dérogations à l'obligation d'enregistrer la durée du travail de manière détaillée. La sécurité juridique est ainsi rétablie, les entreprises se voient déchargées sur le plan administratif et l'exécution de la loi sur le travail est renforcée dans l'intérêt des employeurs et des travailleurs. La révision entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (www.seco.admin.ch).

Secteurs d'activité dans l'aide sociale



Source : Programme national contre la pauvreté.

Les pages qui suivent donnent un aperçu des champs d'action de l'aide sociale. Sous différents points de vue, les auteurs s'interrogent sur les objectifs de l'aide sociale et la forme d'organisation adaptée. Ils en évaluent la marge de manœuvre, identifient les besoins de réforme et proposent des pistes de solution. Le tour d'horizon qui suit présente des réflexions sur le droit fondamental à une aide d'urgence et à une aide sociale, et décrit la position du Conseil fédéral. Des représentants de la CSIAS, de la CDAS, de l'Association des communes suisses et de l'Union des villes suisses évaluent le potentiel de la révision en cours des normes de la CSIAS et réfléchissent à la façon de structurer et d'organiser une aide sociale solide et axée sur la recherche de solutions. Enfin, le canton de Vaud esquisse sa stratégie d'aide sociale, qui vise une collaboration étroite et coordonnée au niveau cantonal de tous les acteurs œuvrant dans la sécurité sociale.

L'aide sociale et l'aide d'urgence en tant que droits fondamentaux

Le droit constitutionnel définit les compétences et les principes d'action de la Confédération, des cantons et des communes dans le domaine des conditions minimales d'existence. Si ce cadre fédéraliste laisse de la place à la diversité, la marge de manœuvre est toutefois limitée à la fois par des obligations à caractère programmatique imposées au législateur et par des droits individuels invocables directement devant les tribunaux. La présente contribution aide à clarifier le cadre fixé par le droit constitutionnel et international pour l'aide sociale et l'aide d'urgence.



Eva Maria Belser
Université de Fribourg



Thea Bächler

La Constitution fédérale¹ se fonde sur les principes de la responsabilité individuelle et de la solidarité collective. Toute personne est responsable d'elle-même au premier chef (art. 6 Cst.); seules les personnes qui ne sont pas en mesure de subvenir à leur entretien peuvent prétendre à

l'aide de l'Etat pour sauvegarder leurs conditions d'existence (art. 12 Cst.). Par ailleurs, toute action engagée par la Confédération et des cantons pour concrétiser les buts sociaux inscrits dans la Constitution est censée compléter la responsabilité individuelle et l'initiative privée, non s'y substituer (art. 41 Cst.). Cependant, le préambule de la Constitution proclame que la force de la communauté se mesure au bien-être du plus faible de ses membres et émet ainsi un puissant signal contre une société marquée par des inégalités toujours fortes entre, d'une part, les personnes riches, en bonne santé et connaissant le succès et, d'autre part, les personnes pauvres, fragiles et marginalisées². La promotion de la prospérité commune et une égalité des chances aussi grande que possible font partie des buts de la Confédération (art. 2 Cst.). Différentes dispositions constitutionnelles sont par ailleurs caractéristiques d'un Etat social: droit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse (art. 12 Cst.), buts sociaux (art. 41 Cst.), compétences de la Confédération dans le domaine de la sécurité sociale (art. 111 ss Cst.) et assistance des personnes dans le besoin par leur canton de domicile (art. 115 Cst.)³.

Le dosage entre responsabilité individuelle et solidarité dans tel ou tel domaine particulier ne découle toutefois pas directement de la Constitution, mais des lois qui en procèdent et de leur application. S'agissant de l'organisation et du développement de l'aide sociale, le cadre fixé par la Constitution a été largement négligé jusqu'à maintenant. Cela est probablement dû en bonne partie au fait que le droit de l'aide sociale est un domaine cantonal et que le secours bénévole a longtemps éclipsé la sauvegarde des conditions d'existence prévue par le droit. La conséquence en est que les droits fondamentaux dont peuvent se prévaloir les bénéficiaires de l'aide sociale, le rapport entre aide sociale et aide d'urgence ainsi que les droits et devoirs des cantons et communes s'agissant de l'octroi, du refus, de la réduction ou de la suppression de prestations d'aide sociale manquent de clarté et sont en partie controversés. Aussi la présente contribution a-t-elle pour ambition de clarifier certains éléments du cadre fixé par le droit constitutionnel et international pour l'aide sociale et l'aide d'urgence.

Les normes relatives aux conditions minimales d'existence en droit international et en droit constitutionnel

Des normes de droit international et constitutionnel découlent à la fois des droits subjectifs invocables direc-

1 Constitution fédérale de la Confédération suisse du 18.4.1999 (RS 101).

2 A ce sujet, v. *Op. cit.* Belser, n° 37: « Selon cette conception, toute détérioration de la situation des catégories de personnes faibles telles que les bénéficiaires de l'aide sociale, les chômeurs, les invalides, les familles nombreuses, les familles monoparentales, les travailleurs pauvres ou les personnes avec un statut de séjour précaire en Suisse, affaiblit la communauté dans son ensemble, tandis qu'une amélioration de leur bien-être la renforce. »

3 Au sujet de la notion de protection sociale, v. *Op. cit.* Gysin, pp. 68 ss; s'agissant des normes constitutionnelles cantonales sur l'aide sociale, v. notamment l'art. 213 Cst. GE, le par. 39 Cst. AG, l'art. 95 Cst. SO.

tement devant les tribunaux et des obligations à caractère programmatore que le législateur est censé mettre en œuvre. S'agissant de la reconnaissance de droits justiciables, la Suisse fait preuve d'une grande retenue dans le domaine de la protection sociale; elle tend à partir du principe que seules des obligations à caractère programmatore découlent des normes de droit international et constitutionnel. Cette conception est toutefois de plus en plus critiquée par la doctrine.

Obligations à caractère programmatore

La Déclaration universelle des droits de l'homme reconnaît le droit de toute personne à la sécurité sociale et à ce que l'Etat prenne des mesures pour réaliser les droits économiques, sociaux et culturels «indispensables à sa dignité et au libre développement de sa personnalité»⁴. Ce droit a été concrétisé dans le Pacte social de l'ONU⁵, qui engage les Etats parties. Ceux-ci y reconnaissent le droit de toute personne à la sécurité sociale (art. 9 Cst.) et «à un niveau de vie suffisant pour elle-même et sa famille, y compris une nourriture, un vêtement et un logement suffisants, ainsi qu'à une amélioration constante de ses conditions d'existence» (art. 11 Cst.). Lors du processus de ratification du pacte, le Conseil fédéral a toutefois signalé dans son message⁶ que les obligations énoncées ne fondent pas des droits justiciables, mais constituent des obligations à caractère programmatore – contrairement à de nombreuses obligations énoncées dans le Pacte civil de l'ONU⁷.

En 1999, les droits de l'homme garantis par le droit international avaient du reste été incorporés à la Constitution – à l'occasion de sa mise à jour – non pas en tant que droits fondamentaux, mais seulement en tant que buts sociaux (art. 41 Cst.). Quoique ces buts engagent la Confédération et les cantons, aucun droit subjectif à des prestations de l'Etat ne peut en être déduit directement (art. 41, al. 4, Cst.). Si le législateur fédéral ou cantonal néglige de faire en sorte que toute personne bénéficie de la sécurité sociale, cela constitue une violation de la Constitution (art. 41, al. 1, let. a Cst.) et du Pacte social de l'ONU, mais n'a pas d'effet juridique⁸. Cette conception – conforme à la volonté du législateur, à l'avis exprimé par le Conseil fédéral et à la jurisprudence du Tribunal fédéral (TF)⁹ – rejette le caractère justiciable du Pacte social et des buts sociaux constitutionnels et renvoie la sécurité sociale du domaine du droit à celui de la politique.

Cette conception est toutefois de plus en plus critiquée par des organes internationaux et par la doctrine suisse. A titre principal, le comité chargé de surveiller l'application du Pacte social et le Conseil des droits de l'homme de l'ONU font savoir avec une insistance croissante à la Suisse que le Pacte social fonde aussi des droits subjectifs invocables directement devant les tribunaux¹⁰. Quant à la doctrine, elle souligne que les droits économiques et sociaux n'ont pas seulement vocation à être

réalisés graduellement, mais qu'ils possèdent aussi un noyau justiciable et que même les obligations à caractère programmatore sont contraignantes et engagent l'Etat à prendre des mesures¹¹.

A l'échelon du système régional des droits de l'homme également, on observe que la Suisse entend maintenir une distinction entre deux catégories de droits de l'homme: d'une part les droits civils et politiques, dont la justiciabilité est reconnue, et d'autre part les droits économiques, sociaux et culturels, à caractère seulement programmatore. Dans le domaine de la CEDH¹², la Suisse s'est ainsi soumise à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, mais elle n'a pas ratifié les protocoles additionnels relatifs au droit à la formation et à l'interdiction générale de discrimination ni signé la Charte sociale européenne¹³.

Droits justiciables

La Constitution consacre un droit subjectif minimal à la sécurité sociale invocable directement devant les tribunaux: le droit à la sauvegarde des conditions d'existence (art. 12 Cst.). Il s'agit uniquement d'un droit à une aide d'urgence et non d'un droit à l'aide sociale. Concrètement, la Constitution prévoit le droit «d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine»¹⁴. Sur cette base, seules sont recouvrables par une action en justice les prestations qui «mettent à l'abri d'une existence indigne vouée à la mendicité»¹⁵, ce qui exclut d'autres prestations importantes pour le développement de la personnalité.

4 Art. 22 DUDH; v. aussi l'art. 25 par lequel les Etats parties reconnaissent à toute personne le «droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille».

5 Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (RS 0.103.1).

6 Message sur l'adhésion de la Suisse aux deux Pactes internationaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme et une modification de la loi fédérale d'organisation judiciaire du 30.1.1991, FF 1991 1129.

7 Pacte international relatif aux droits civils et politiques (RS 0.103.2).

8 V. notamment *Op. cit.* Gächter/Werder 2015b, n^{os} 11 et 25 (avec d'autres renvois).

9 V. notamment l'ATF 120 Ia 1 consid. 5 et les ATF 135 I 161 consid. 2.2, 130 I 113 consid. 3.3 et 126 I 240 consid. 2c.

10 V. Comité des droits économiques, sociaux et culturels, *Deuxième et troisième rapports de la Suisse sur la mise en œuvre du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, 2008, ch. 40; *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Suisse*, doc. ONU A/HRC/8/41, ch. 20; *Rapport du Groupe de travail sur l'Examen périodique universel – Suisse – Additif* V. *Op. cit.* Künzli et al. 2013, n^o 205 (avec d'autres renvois).

11 V. *Op. cit.* Künzli et al 2014, pp. 27 ss (avec d'autres renvois).

12 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 4.11.1950 (RS 0.101).

13 Par ailleurs: Charte sociale européenne du 18.10.1961, STCE n^o 035 (signée par la Suisse le 6.5.1976 mais jamais ratifiée) et Charte sociale européenne du 3.5.1996, STCE n^o 163 (pas signée par la Suisse). Est également concernée la recommandation n^o R (2000) 3 du Comité des ministres du Conseil de l'Europe.

14 A ce sujet, v. ci-après.

15 ATF 121 I 367 consid. 2c et 138 V 310 consid. 2.1.

Les tribunaux statuant sur ce droit doivent toutefois aussi tenir compte des autres droits fondamentaux, des buts sociaux constitutionnels et des engagements internationaux de la Suisse (droit à une amélioration constante des conditions de vie, notamment)¹⁶.

Les lois cantonales règlent de manière très hétérogène la possibilité de faire valoir le droit à des prestations d'aide sociale par une action en justice. Mais en définitive, tous les cantons prévoient l'obligation d'accorder des prestations d'aide sociale allant au-delà de l'aide d'urgence¹⁷. On peut ainsi partir du principe qu'à côté du droit justiciable à l'aide d'urgence consacré par la Constitution, l'ordre juridique suisse reconnaît aussi, de par les législations cantonales, un droit opposable à des prestations d'aide sociale¹⁸. Contrairement à ce qu'affirme officiellement la Confédération, la Suisse remplit donc bel et bien les obligations minimales découlant du Pacte social et connaît des droits justiciables à l'aide d'urgence et à l'aide sociale¹⁹.

Les autres droits fondamentaux et droits de l'homme protégés par la Constitution et le droit international jouent également un rôle important pour le domaine de l'aide sociale et de l'aide d'urgence. Ces droits engagent l'Etat et peuvent, dans ce domaine comme dans tout autre domaine d'activité de l'Etat, être invoqués devant les tribunaux. L'autorité qui accorde, réduit ou refuse des prestations d'aide sociale est notamment tenue de respecter le principe de l'égalité de traitement et les règles de la bonne foi (art. 8, al. 1, et art. 9 Cst.) et de prévenir toute discrimination (art. 8, al. 2, Cst.); elle ne peut restreindre les libertés individuelles telles que la liberté personnelle, la liberté d'établissement et le libre choix de la profession (art. 10, al. 2, art. 27, al. 2, et art. 24 Cst.) qu'à condition qu'un intérêt public l'exige, que la loi le permette et que la restriction soit proportionnée au but visé (art. 36 Cst.); par ailleurs, elle doit respecter la sphère privée et veiller à la protection des données personnelles (art. 13 Cst.); enfin, les garanties de procédure doivent être observées, en particulier le droit d'être entendu (art. 29, al. 2, Cst.). Ces droits fondamentaux sont l'aune à laquelle on appréciera la licéité de conditions fixées à l'octroi de l'aide

sociale ainsi que la légalité des décisions de réduire ou de supprimer cette aide²⁰.

Le droit à des conditions minimales d'existence

La Constitution consacre le droit de toute personne à la sauvegarde de ses conditions d'existence. Ce droit à une aide d'urgence ne saurait être restreint, quoique ses modalités doivent être adaptées aux circonstances. En raison des exigences définies dans le droit international et le droit constitutionnel, la législation cantonale prévoit par ailleurs un droit à l'aide sociale, qu'il est possible de réduire à certaines conditions.

Le droit à l'aide d'urgence

Dans un arrêt novateur, le TF a reconnu en 1995 le droit fondamental non écrit d'obtenir de l'aide dans les situations de détresse²¹. Il y établit, d'une part, que « la sauvegarde de besoins humains élémentaires tels que nourriture, habillement et logement » est une condition de l'existence et du développement humains et une composante essentielle de toute collectivité démocratique fondée sur les principes de l'Etat de droit. Il y souligne, d'autre part, que les prestations pécuniaires et en nature indispensables pour vivre sont – contrairement à un revenu minimum – probablement recouvrables par une action en justice, car les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine sont « identifiables avec suffisamment de clarté et peuvent être établis dans le cadre d'une procédure judiciaire »²².

Le droit à des conditions minimales d'existence est un droit fondamental étroitement lié à la dignité humaine; à ce titre, il est reconnu sans condition à toute personne séjournant sur le territoire suisse de façon temporaire ou durable. Ainsi, les étrangers peuvent se prévaloir du droit à des prestations publiques minimales, quel que soit leur statut en matière de droit des étrangers²³. Selon le TF, ce constat n'interdit toutefois pas d'opérer certaines distinctions: « Qu'elle soit suisse ou étrangère, toute personne établie en Suisse a d'autres besoins d'assistance qu'une personne se retrouvant en situation de détresse dans le cadre d'un séjour de courte durée ou ignorant si elle sera autorisée ou non à rester en Suisse (requérant d'asile, p. ex.)²⁴. »

L'art. 12 Cst. assure les moyens requis « pour mener une existence conforme à la dignité humaine ». Cette disposition constitue une garantie essentielle inviolable, au même titre que le respect de la dignité humaine, qu'elle concrétise²⁵. Ce droit est soumis à la condition que la personne concernée soit dans une situation de détresse économique (pour une raison quelconque) et qu'elle ne soit pas en mesure de subvenir à son entretien selon des conditions raisonnablement exigibles (p. ex. en travaillant ou en participant à un programme de réinsertion)²⁶.

16 *Op. cit.* Belser/Waldmann, pp. 37 s.

17 V. ATF 121 I 367 consid. 2b et *Op. cit.* Künzli et al. 2014, pp. 28 ss et 41 s.

18 A ce sujet, v. ci-après.

19 *Op. cit.* Künzli et al. 2014, pp. 28 ss et 41 s.

20 Pour des précisions à ce sujet, v. *Op. cit.* Akkaya, pp. 24 ss.

21 ATF 121 I 367. A ce sujet, v. notamment *Op. cit.* Möschi Payot, n° 39.8.

22 ATF 121 I 367 consid. 2c. Pour des précisions sur l'étendue et les genres d'aide d'urgence, v. *Op. cit.* Gächter/Werder 2015a, n° 1 ss.

23 Pour des précisions sur les conditions du droit aux prestations, v. *Op. cit.* Amstutz, pp. 17 ss.

24 ATF 121 I 367 consid. 2d. V. *Op. cit.* Müller, n° 33.

25 ATF 131 I 166 consid. 3.1. V. *Op. cit.* Gächter/Werder 2015a, n° 38 ss.

26 ATF 138 V 310 consid. 2.1. V. *Op. cit.* Wizent, p. 111.

En conformité avec les garanties du droit international, la jurisprudence du TF établit que font partie des prestations de l'aide d'urgence une nourriture suffisante et appropriée, un habillement propre et adapté au climat, un logement sec, chauffé (si nécessaire) et pourvu d'installations sanitaires, ainsi que des soins médicaux de base²⁷. La question de savoir s'il doit être tenu compte en sus de besoins sociaux en matière de communication et d'intégration est controversée²⁸. Mais à l'évidence, la satisfaction de ces besoins est indispensable pour mener une existence conforme à la dignité humaine dès lors qu'une personne se trouve dans une situation de détresse non pas pendant quelques jours, mais pour une certaine durée. Ainsi, plus l'aide d'urgence s'inscrit dans la durée, plus les prestations allouées à ce titre se rapprochent de celles de l'aide sociale.

Le droit à l'aide sociale

A première vue, la Constitution se contente de régler la compétence des cantons dans le domaine de l'aide sociale²⁹. L'art. 115 Cst. énonce que les personnes dans le besoin sont assistées par leur canton de domicile. L'expression «personnes dans le besoin» («Bedürftige»), quelque peu désuète, a été maintenue délibérément dans la Constitution afin de différencier les personnes soutenues par l'aide sociale cantonale à la fois de celles qui font valoir un droit à des prestations d'assurances sociales et de celles qui peuvent uniquement prétendre à l'aide d'urgence³⁰. Ce choix terminologique montre clairement que si l'aide sociale est un filet de sécurité destiné aux personnes en situation de détresse économique qui ne peuvent pas (ou plus) se prévaloir d'un droit suffisant à des prestations des assurances sociales fédérales, ses prestations vont au-delà de ce que garantit l'ultime filet de sécurité, à savoir l'aide d'urgence³¹.

Dans la loi fédérale en matière d'assistance (LAS)³², le législateur fédéral a établi que l'assistance des Suisses de l'étranger, des requérants d'asile, des réfugiés, des personnes à protéger, des personnes admises provisoirement et des apatrides est régie non par les législations sociales cantonales, mais par des actes législatifs de la Confédération (art. 1, al. 3). La législation fédérale prévoit des prestations différentes selon le statut en matière de droit des étrangers (aide d'urgence, aide d'urgence étendue, aide sociale réduite ou aide sociale). La question de l'égalité de traitement est posée lorsque ces différences n'ont pas de rapport objectif avec la sauvegarde des conditions d'existence. Le législateur fédéral a également fixé les règles pour déterminer le canton compétent pour assister une personne dans le besoin et les modalités de remboursement des frais d'assistance entre les cantons. Afin de prévenir une concurrence négative entre les cantons, la loi interdit expressément aux autorités cantonales d'engager une personne dans le besoin à quitter le canton (art. 10, al. 1).

L'art. 115 Cst. ne donne pas à la Confédération la compétence d'édicter une loi-cadre sur l'aide sociale ni ne fonde de droit subjectif à des prestations d'aide sociale à l'échelon fédéral³³. Cependant, la doctrine récente soutient majoritairement que cette disposition oblige les cantons à assister les personnes dans le besoin et à leur accorder l'aide sociale³⁴. Les cantons seraient ainsi expressément obligés par le droit international et les buts sociaux constitutionnels – et implicitement par l'art. 115 Cst. – à répondre à des besoins qui vont au-delà du minimum prévu à l'art. 12 Cst. au titre de l'aide d'urgence³⁵. Comme nous l'avons vu, les cantons s'acquittent effectivement de cette obligation dans le domaine de l'aide sociale.

Tandis que l'aide d'urgence met de façon inconditionnelle toute personne à l'abri d'une «existence indigne vouée à la mendicité», l'aide sociale garantit un minimum social qui donne à la personne aidée une certaine marge de manœuvre et doit lui permettre de participer à la société et de faire valoir ses autres droits fondamentaux garantis par la Constitution³⁶. Selon les normes de la CSIAS, dont tous les cantons s'inspirent, l'aide sociale a pour but de garantir non seulement «l'existence aux personnes dans le besoin», mais aussi de favoriser «leur indépendance économique et personnelle» et d'assurer «leur intégration sociale et professionnelle»³⁷.

Dans la mesure où elles vont au-delà des prestations de l'aide d'urgence, les prestations d'aide sociale peuvent en principe être réduites, à condition d'éviter toute violation des droits fondamentaux et de respecter les principes de l'Etat de droit³⁸. Ainsi, la jurisprudence du TF admet que les bénéficiaires de l'aide sociale soient sanctionnés par des réductions de prestation s'ils ne remplissent pas des charges proportionnées au but visé et raisonnablement exigibles³⁹. Par contre, la suppression de l'aide sociale dans les situations d'indigence économique n'est conforme à la Constitution qu'à la condition que l'aide d'urgence prenne le relais. De nombreuses questions demeurent néanmoins en suspens dans ce domaine. A titre d'exemple, il est admissible, selon la jurisprudence du TF, de refuser

27 Pour un aperçu des prestations des cantons, v. *Op. cit.* Belsler/Waldmann, pp. 41 ss.

28 *Op. cit.* Wizen, p. 42; *Op. cit.* Müller, n^{os} 28 et 30 (avec d'autres renvois); avis divergent: *Op. cit.* Waldmann, pp. 356 s.

29 *Op. cit.* Möschi Payot, n^o 39.5.

30 BO 1998 N 1005 s.; *Op. cit.* Gächter/Filippo, n^{os} 8 et 16.

31 *Op. cit.* Möschi Payot, n^{os} 39.2 s.

32 RS 851.1.

33 V. notamment *Op. cit.* Egbuna Joss/Belsler, p. 2.

34 *Op. cit.* Riedi Hunold, n^{os} 3 ss; *Op. cit.* Biaggini, n^o 4.

35 V. notamment *Op. cit.* Gächter/Filippo, n^o 20.

36 *Op. cit.* Egbuna Joss/Belsler, p. 2.

37 Chap. A.1 des concepts et normes de calcul de l'aide sociale de la Conférence suisse des institutions d'action sociale.

38 V. *Op. cit.* Akkaya, p. 64.

39 ATF 139 I 218 consid. 3.5.

Bibliographie

- Akkaya, Gülcan, *Grund- und Menschenrechte in der Sozialhilfe; Ein Leitfaden für die Praxis*, Lucerne 2015.
- Amstutz, Katrin, « Anspruchsvoraussetzungen und -inhalt », dans *Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen, Menschenwürdige Überlebenshilfe oder Ruhekissen für Arbeitsscheue ?*, sous la dir. de Carlo Tschudi, Berne 2005.
- Belser, Eva Maria et Bernhard Waldmann, « Nothilfe; « Ein Recht mit unbestimmtem Inhalt? » », dans *Soziale Sicherheit – Soziale Unsicherheit, FS Erwin Murer*, sous la dir. de Gabriela Riemer-Kafka et Alexandra Rumo-Jungo, Berne 2010.
- Belser, Eva Maria, *Basler Kommentar zur Präambel der BV*, Bâle 2015.
- Biaggini, Giovanni, *Komm. BV, Art. 115*, Zurich 2007.
- Egbuna Joss, Andrea et Eva Maria Belser, « Une loi-cadre pour l'aide sociale ? – Réflexions institutionnelles sur la nécessité d'harmoniser des aspects liés aux droits fondamentaux », dans *Newsletter CSDH*, n° 26 du 19 mai 2015.
- Gächter, Thomas et Gregori Werder, commentaire bâlois relatif à l'art. 12 Cst., édit. Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser et Astrid Epiney, Bâle 2015 (Gächter/Werder 2015a).
- Gächter, Thomas et Gregori Werder, *Basler Kommentar zu Art. 41 BV (Sozialziele)*, sous la dir. de Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser et Astrid Epiney, Bâle 2015 (Gächter/Werder 2015b).
- Gächter, Thomas et Martina Filippo, *Basler Kommentar zu Art. 115 BV*, sous la dir. de Bernhard Waldmann, Eva Maria Belser et Astrid Epiney, Bâle 2015.
- Gysin, Charlotte, *Der Schutz des Existenzminimums in der Schweiz*, dissertation Bâle/Genève/Munich 1999.
- Künzli, Jörg et al., *Mise en œuvre des droits humains en Suisse – Un état des lieux dans le domaine droits de l'homme et économie*, Editions Weblaw, Berne 2013.
- Künzli, Jörg et al., *Die Anerkennung justiziabler Rechte im Bereich der wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Menschenrechte durch das Bundes- und das kantonale Recht (étude CSDH)*, Berne 2014.
- Mösch Payot, Peter, « Sozialhilfe », dans *Recht der Sozialen Sicherheit, Sozialversicherungen, Opferhilfe, Sozialhilfe, Beraten und Prozessieren*, sous la dir. de Sabine Steiger-Sackmann et Hans-Jakob Mosimann, Bâle 2014.
- Müller, Lucien, *St. Galler Kommentar zu Art. 12 BV*, sous la dir. de Bernhard Ehrenzeller et al., Zurich/Bâle/Genève 2014.
- Riedi Hunold, Dorothea, *St. Galler Kommentar zu Art. 115 BV*, sous la dir. de Bernhard Ehrenzeller et al., Zurich/Bâle/Genève 2014.
- Waldmann, Bernhard, « Das Recht auf Nothilfe zwischen Solidarität und Eigenverantwortung », dans *Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht* 107/2006.
- Wizent, Guido, *Die sozialhilferechtliche Bedürftigkeit, Ein Handbuch*, dissertation Bâle/Zurich/Saint-Gall 2014.

l'aide d'urgence à une personne qui rejette des efforts raisonnablement exigibles pour sortir d'une situation de détresse⁴⁰. Il est néanmoins douteux qu'on puisse en déduire que l'autorité serait dispensée de mettre à l'abri d'une existence indigne vouée à la mendicité une personne qui s'opposerait à des mesures d'intégration professionnelle ou sociale. La relation entre l'aide sociale (éventuellement réduite) et les prestations octroyées, sur la base de la législation fédérale, aux requérants d'asile, aux réfugiés, aux personnes à protéger et aux personnes

admises provisoirement mérite également un examen plus approfondi. Du point de vue du droit constitutionnel et international, il serait souhaitable que le niveau et les conditions d'octroi des prestations dépendent moins du statut en matière de droit des étrangers que des besoins des personnes concernées et de leur famille, de la durée de l'assistance, du contexte professionnel, des conditions sociales, de l'état de santé et du comportement de la personne concernée. Un besoin de coordination n'existe toutefois pas seulement entre les différents régimes de l'aide sociale et de l'aide d'urgence, mais aussi avec les assurances sociales fédérales et avec les marchés primaire et secondaire de l'emploi.

40 V. l'arrêt du TF 2P.147/2002 du 4.3.2003.

Remarque finale

Le filet de sécurité que constituent l'aide sociale et l'aide d'urgence est de plus en plus mis à l'épreuve par l'augmentation du chômage de longue durée, la réduction de prestations des assurances sociales et les phénomènes migratoires. Cette pression s'exerce très inégalement sur la Confédération et sur les cantons et communes, lesquels sont compétents en Suisse pour l'assistance aux personnes dans le besoin. De plus, les différents acteurs apportent des réponses différentes, et parfois controversées, à l'augmentation des dépenses et de la complexité des cas d'aide sociale. Dans ces conditions, il semble opportun d'accorder une attention accrue aux critères juridiques et aux garde-fous qui découlent du droit supérieur, qu'il s'agisse du droit constitutionnel ou du droit international. Le droit constitutionnel fixe les compétences, les principes et les règles à observer par tous les acteurs publics pour l'organisation et l'octroi de l'aide sociale et de l'aide d'urgence. Le système admet la diversité propre au fédéralisme tout en fixant des limites au moyen de prescriptions matérielles. Ces garde-fous doivent être mobilisés avant qu'il ne soit cédé à la pression d'harmoniser, voire d'unifier le droit de l'aide sociale ou que ne se produise une nouvelle différenciation des prestations entre bénéficiaires de l'aide sociale en fonction de leur provenance, de leur domicile, de leur statut, de leurs perspectives de réadaptation professionnelle, de leur âge ou de leur comportement.

La révision des normes de la CSIAS et le fait qu'elles seront désormais approuvées par la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) facilitent la coordination, mais soulèvent aussi de nouvelles questions. Il est évident que la réduction prévue des prestations pour les jeunes adultes et les familles nombreuses ainsi que la conservation des seuls suppléments d'intégration visant à récompenser des prestations qui augmentent ou maintiennent les chances d'une intégration réussie⁴¹ entraînent un rapprochement de l'aide sociale et de l'aide d'urgence. Dans ces conditions, il n'est que plus urgent de poursuivre la clarification du droit minimal à des prestations garanties à toute personne.

41 Communiqué de presse de la CDAS du 21.9.2015, « La première étape de la révision des normes est terminée ».

Eva Maria Belser, professeure, Dr iur., Chaire de droit constitutionnel et administratif, vice-directrice de l'Institut du fédéralisme, membre de la direction du Centre suisse de compétence pour les droits humains, Faculté de droit de l'Université de Fribourg.
Mél: evamaria.belser@unifr.ch

Thea Bächler, MLaw, doctorante FNS, Institut du fédéralisme, Faculté de droit de l'Université de Fribourg.
Mél: thea.baechler@unifr.ch

Aide sociale: mesures jugées nécessaires par la Confédération

Le Conseil fédéral se déclare favorable à l'instauration d'un cadre national contraignant pour l'aide sociale. Il s'appuie notamment sur les analyses du rapport « Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources », qu'il a adopté en février 2015. Le Conseil fédéral estime que les cantons ont des obligations à remplir et entend poursuivre le développement en ce sens.



Joana Guldemann
Office fédéral des assurances sociales

Si l'aide sociale relève de la compétence cantonale, les recommandations de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (normes de la CSIAS) constituent un cadre de référence uniforme pour l'ensemble du pays. Compte tenu du rôle important que joue l'aide sociale au sein du système de sécurité sociale, différentes voix sur la scène fédérale demandent régulièrement une réglementation contraignante en la matière, ainsi que la garantie du minimum vital au niveau fédéral. Il s'agit plus précisément, d'une part, de renforcer les missions qui lui incombent et son rôle sur le plan de la couverture du minimum vital et, d'autre part, d'assurer une égalité de traitement à l'échelle nationale entre ses bénéficiaires.

L'exigence d'un cadre national contraignant pour l'aide sociale est revenue sur le devant de la scène en 2014: confrontés à des difficultés budgétaires, plusieurs cantons

et communes ont décidé de s'écarter des recommandations de la CSIAS, certaines communes allant même jusqu'à quitter la Conférence. Si les normes de la CSIAS n'ont plus valeur de cadre de référence national, même non contraignant, les prestations versées à ce titre risquent d'évoluer et d'être façonnées de manière peu cohérente non seulement entre les cantons, mais même entre les communes, entraînant par là même des différences non justifiables d'un point de vue objectif entre bénéficiaires et, partant, un affaiblissement de l'aide sociale en tant qu'institution.

Le Conseil fédéral identifie les mesures à prendre et invite les cantons à prendre leurs responsabilités

Dans son rapport « Aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources. Besoins et possibilités d'intervention »¹, le Conseil fédéral a relevé en février 2015 sur quels points il jugeait nécessaire d'engager la discussion et de prendre des mesures. Le rapport s'articule autour d'une analyse détaillée de l'aménagement et de l'organisation de l'aide sociale, réalisée en collaboration avec la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), l'Association des communes suisses, l'Initiative des villes pour la politique sociale et la CSIAS. Le Conseil fédéral conclut de cette analyse qu'il y a lieu de renforcer l'aide sociale – en sa qualité de pilier fondamental de la sécurité sociale – dans l'accomplissement de son rôle et de ses missions. C'est pourquoi il préconise de la réglementer dans ses grandes lignes en l'inscrivant dans un cadre contraignant applicable à l'ensemble de la Suisse. Cela garantirait aux bénéficiaires de l'aide sociale – d'être mis sur un pied d'égalité dans tout le pays, à l'instar des bénéficiaires de prestations des assurances sociales.

Les acteurs associés à l'analyse ont été invités à prendre position: tous ont estimé que l'aide sociale a besoin d'un cadre national. Si la CSIAS et l'Initiative des villes pour la politique sociale se sont prononcées en faveur d'une loi-cadre fédérale en la matière, l'Association des communes suisses imaginait plutôt une solution sous la forme d'un concordat, tout en soulignant également qu'une marge de manœuvre importante devait être laissée aux communes. En revanche, la CDAS a rejeté l'inscription d'une compétence fédérale dans la Constitution et d'une loi-cadre. Mais pour renforcer l'aide sociale, la CDAS

¹ Donnant suite au postulat 13.4010 « Loi-cadre relative à l'aide sociale » déposé par la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N): www.parlament.ch → Base de données des objets parlementaires Curia Vista.

et la CSIAS ont décidé que la seconde réformerait ses normes et qu'elle les ferait désormais approuver par la première.

Le Conseil fédéral a pris connaissance de la position de la CDAS en 2014 et salué les efforts visant à rendre les normes de la CSIAS plus contraignantes. Etant donné que les cantons ont refusé la création d'une base constitutionnelle et d'une loi-cadre fédérale, le Conseil fédéral leur laisse le soin de définir le cadre contraignant qui s'impose pour l'aide sociale. Vu la place importante que cette dernière occupe au sein du système de sécurité sociale, la Confédération suivra néanmoins l'évolution de près. Le Département fédéral de l'intérieur (DFI) s'informerait notamment régulièrement sur la réforme et sa mise en œuvre lors du Dialogue national sur la politique sociale, une rencontre semestrielle dédiée aux échanges entre la Confédération, les cantons et les communes.

Grandes lignes d'un cadre uniforme selon le Conseil fédéral

Dans son rapport, le Conseil fédéral décrit quels aspects devraient, selon lui, être fixés de façon contraignante dans un cadre national. Il y opère une distinction entre les éléments qui doivent être uniformisés et ceux qui doivent être harmonisés: alors que la première catégorie englobe les aspects relatifs aux caractéristiques fondamentales de l'aide sociale, la seconde concerne des éléments qui, en raison du fédéralisme, présentent des différences objectives justifiées, liées par exemple au niveau du coût de la vie dans les cantons. Mais afin de parvenir à une certaine uniformité, y compris sur ces aspects, il convient de fixer des principes ou des normes minimales. Le Conseil fédéral a également relevé la nécessité de coordonner l'aide sociale avec les autres régimes de protection, tels que l'assurance-chômage (AC), l'assurance-invalidité (AI) ou les prestations cantonales sous condition de ressources.

Uniformiser

Le Conseil fédéral mentionne dans son rapport quatre aspects qui doivent être uniformisés et indique des pistes d'orientation.

- **Définition:** une définition susceptible de rassembler une majorité pourrait s'inspirer des objectifs de l'aide sociale, tels que formulés dans les normes de la CSIAS: «l'aide sociale garantit l'existence aux personnes dans le besoin, favorise leur indépendance économique et personnelle et assure leur intégration sociale et professionnelle».²
- **Fonction:** l'aide sociale peut être interprétée comme un système ayant pour vocation de couvrir les besoins indépendamment de la cause et qui, en tant que dernier filet de sécurité sociale assure la participation à la vie sociale.

- **Droit aux prestations:** il s'agit ici de régler les droits, les obligations et les sanctions propres à l'aide sociale et de préciser dans quelle mesure le droit aux prestations peut être assorti de conditions.
- **Couverture minimale des frais d'entretien** (alimentation, vêtements, etc.): par analogie aux normes de la CSIAS, il faudrait définir un minimum vital pour couvrir les besoins liés à l'entretien. Cela suppose qu'on uniformise les éléments du calcul des besoins et l'échelle des équivalences. Enfin, une uniformisation s'impose pour ce qui est de l'ampleur et des conditions d'un remboursement éventuel de l'aide sociale perçue.

Harmoniser

Du point de vue du Conseil fédéral, trois aspects de l'aide sociale nécessitent une harmonisation, ce qui implique l'adoption de certains principes.

- **Types de prestations**
 - En ce qui concerne l'*aide personnelle*, il doit être établi qu'elle peut comporter un accompagnement social approprié, fourni par des professionnels.
 - En ce qui concerne l'*aide matérielle*, il faut déterminer quelles prestations s'ajoutent à la couverture des besoins liés à l'entretien. Il s'agit, premièrement, des frais de logement et des soins médicaux de base et, deuxièmement, des prestations liées à la situation individuelle.
 - En matière d'*intégration sociale et professionnelle*, les cantons ont également besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour développer les mesures les mieux adaptées à leur situation structurelle et économique. Afin de garantir une équité des chances entre les personnes à l'aide sociale, des principes communs devraient toutefois être mis en œuvre dans tous les cantons. Le rapport mentionne notamment le recours à un système d'incitations (suppléments et franchises) qui rende payants l'effort d'intégration, la formation ou le travail, des conditions régissant l'obligation d'entreprendre un travail ou de participer à une mesure d'intégration, ainsi que l'obligation pour les organes de l'aide sociale de mettre à disposition un éventail de mesures adéquates, en collaboration avec d'autres prestataires de mesures d'insertion.
- **Organisation:** certains aspects tels que la taille minimale des services sociaux, les exigences quant à la composition des autorités et les exigences de qualification du personnel doivent être harmonisés. Cela permettrait de garantir la qualité, l'efficacité et la transparence de

² *Concepts et normes de calcul de l'aide sociale. Conférence suisse des institutions d'action sociale. Recommandations à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées*, Berne 2015, A-I. www.skos.ch → Les normes CIAS → Consulter les normes (état au 9.11.2015).

l'aide sociale, ainsi que l'équité des chances dans l'accès aux services et aux prestations.

- **Procédure**: outre la forme de la demande de prestations et celle de la décision, la transmission d'informations et les moyens d'obtenir des informations fondant les décisions (enquêtes, inspection, surveillance) doivent être harmonisés. Il convient par ailleurs de préciser les droits et les obligations des personnes et des autorités impliquées dans la procédure et de les coordonner avec les voies de droit (opposition et recours).

Coordonner

Afin d'assurer la cohérence de l'ensemble du système de protection sociale, l'aide sociale doit être coordonnée avec les autres systèmes de prestations. Cela implique de simplifier la coopération entre les différentes institutions, notamment en déterminant les principes de la collaboration interinstitutionnelle (p.ex. relative à l'échange d'informations), l'objectif étant de mettre l'aide sociale sur un pied d'égalité avec l'AI et l'AC.

On gagnerait par ailleurs à tenter de coordonner l'aide sociale avec les autres prestations cantonales sous condition de ressources telles que la réduction individuelle des primes d'assurance-maladie. A ce propos, il serait souhaitable de retenir une définition commune du revenu déterminant et de l'unité d'assistance, ainsi que d'uniformiser l'ordre de priorité des prestations. Il conviendrait également de prévenir les diminutions de revenu dues à des effets de seuil.

Possibilités de réglementation au niveau national

Dans le système politique suisse, on peut envisager principalement deux possibilités pour donner un cadre contraignant à l'aide sociale sur l'ensemble du territoire: une réglementation soit au niveau fédéral, soit au niveau intercantonal.

Le fédéralisme et la subsidiarité sont deux principes fondamentaux de l'Etat fédéral suisse. Les lois, les régle-

mentations et les dispositions d'application doivent être adaptées autant que possible aux particularités locales. La Confédération doit ainsi laisser aux cantons une marge de manœuvre aussi large que possible (art. 46, al. 3, Cst.). On ne saurait donc réglementer au niveau fédéral autre chose que les tâches qui nécessitent une réglementation uniforme, par exemple pour éviter des disparités trop grandes entre les législations cantonales (art. 43a, al. 1, Cst., et réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons, RPT). Pour cela, la Confédération possède entre autres la compétence d'édicter une législation limitée aux principes ou une législation-cadre, qui lui permet d'édicter des bases légales dans un domaine précis (p.ex. les exigences minimales ou la procédure), assorties ou non d'une participation financière. Les cantons conservent dans ce cas une marge de manœuvre considérable, qui dépasse la simple exécution du droit fédéral. S'agissant de l'aide sociale, il faudrait d'ailleurs préalablement créer une base constitutionnelle qui confère à la Confédération une compétence en la matière (cf. art. 3 et 42, al. 1, Cst.); c'est la solution qui a été retenue par exemple pour les réglementations relatives aux aides à la formation (art. 66, al. 1, Cst.) ou à l'harmonisation fiscale (art. 129, al. 1, Cst.).

Les réglementations au niveau intercantonal peuvent être inscrites dans un concordat. L'art. 48a Cst. habilite la Confédération à donner force obligatoire générale à des conventions intercantionales ou à obliger certains cantons d'adhérer à un concordat. Si, contrairement à la tendance qui se dessine dans le débat politique actuel, l'idée retenue était de transférer cette compétence à la Confédération, y compris pour l'aide sociale, l'art. 48a Cst. devrait être complété en conséquence.

Joana Guldimann, Dr phil. I., collaboratrice scientifique,
domaine Famille, générations et société, OFAS.
Mél: joana.guldimann@bsv.admin.ch

Réformes et nouveaux défis pour l'aide sociale

Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) relatives au calcul de l'aide sociale, actuellement en cours de révision, seront désormais édictées par la Conférence des directrices et des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS). Les nouveautés introduites lors de cette révision incluent une réduction des prestations et une extension du dispositif de sanctions. Mais pour décharger durablement l'aide sociale, il faudra aussi s'attaquer de manière ciblée aux racines de la pauvreté.



Felix Wolfers

Conférence suisse des institutions d'action sociale et Service social de la Ville de Berne

La décision de réviser les normes de calcul de l'aide sociale a été prise suite à une évaluation par la CSIAS du niveau du forfait pour l'entretien et de l'efficacité du système des incitations introduit dans l'aide sociale en 2005.

Cette révision a toutefois également été motivée par les critiques parfois virulentes exprimées par le monde politique et les médias à l'égard de ces normes. Lors d'une consultation auprès de ses membres, la CSIAS a mesuré la nécessité pratique d'engager des réformes et formulé des propositions d'adaptation des normes de calcul de l'aide sociale. Les principaux éléments de la révision concernent les jeunes adultes et les familles nombreuses, le système des incitations et le dispositif de sanctions (voir encadré). Le relèvement du forfait pour l'entretien destiné aux personnes seules et aux ménages de petite taille n'avait par contre aucune chance de passer, bien que les enquêtes de l'Office fédéral de la statistique (OFS) aient suggéré une hausse de 100 francs par mois.

La révision des normes en deux étapes

Le 21 septembre 2015, la CDAS a décidé différentes modifications des normes CSIAS:

- *Familles nombreuses*: pour les ménages de six personnes et plus, le forfait pour l'entretien est réduit de 76 francs par personne et par mois. Pour la sixième personne et les suivantes, le forfait mensuel est fixé à 200 francs.
- *Jeunes adultes*: les prestations en faveur des jeunes adultes jusqu'à 25 ans qui vivent dans leur propre ménage, ne sont pas en formation et ne travaillent pas, sont réduites de 20% et passent de 986 francs à 789 francs par mois.
- *Sanctions*: dans les cas graves, le forfait pour l'entretien peut être réduit de 30% au maximum à titre de sanction (contre 15% jusqu'ici).
- *Supplément d'intégration*: le supplément minimal d'intégration (SMI) est supprimé.

Ces recommandations entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

La deuxième étape de la révision, qui donnera lieu à une nouvelle réglementation au 1^{er} janvier 2017, portera sur les domaines suivants:

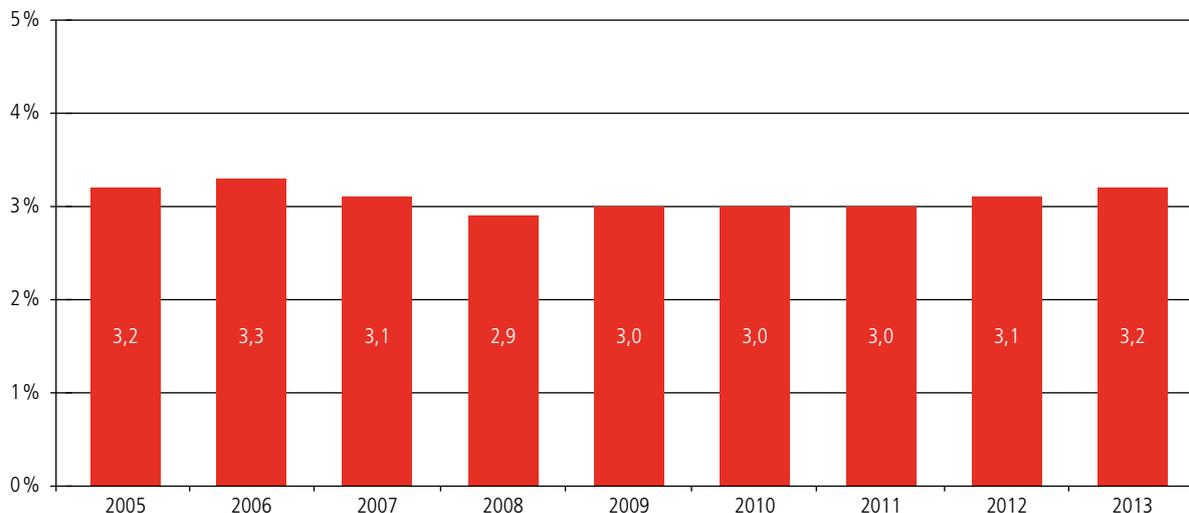
- Dispositions relatives aux prestations circonstancielles
- Recommandations pour réduire les effets de seuil
- Délimitation entre l'aide sociale et l'aide d'urgence¹
- Recommandations pour le loyer maximal déductible

La CDAS, qui édictera désormais les normes de calcul de l'aide sociale, a validé la première étape de la révision en septembre dernier et décidé dans la foulée d'un second train de réformes. Soucieuse de renforcer la légitimité politique de ses normes, la CSIAS avait transféré la compétence de leur édicition à la CDAS au printemps 2015.

¹ L'aide sociale va au-delà du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse prévu à l'art. 12 Cst. La délimitation entre l'aide sociale et l'aide d'urgence octroyée en vertu de l'art. 12 Cst. n'est pas toujours aisée.

Des taux d'aide sociale constants en Suisse

G1



Source: OFS, Statistique de l'aide sociale 2013.

L'aide sociale sous pression

Depuis quelque temps, l'aide sociale est fortement sous pression en raison, d'une part, de cas individuels onéreux et, d'autre part, de l'augmentation des coûts. Mais l'on oublie souvent, à l'examen de l'évolution de l'aide sociale, de considérer que si le nombre de cas a augmenté parallèlement à la croissance démographique, le taux d'aide sociale est resté étonnamment constant ces dernières années. En moyenne nationale, il s'établit à 3 % environ, avec toutefois d'importantes différences régionales. Dans les grandes villes et en Suisse romande, il est parfois nettement supérieur à cette moyenne. C'est principalement dans les cantons où la compensation intracantonale des charges sociales est peu développée que la croissance des dépenses de l'aide sociale suscite les attaques les plus vives des médias et des milieux politiques.

Si la réglementation de l'aide sociale relève de la responsabilité des cantons, sa mise en œuvre dépend principalement des communes. La plupart des cantons et des communes se chargent de cette tâche de manière professionnelle et efficace. Néanmoins, certaines communes, soucieuses de contenir leurs coûts, cherchent à dissuader les bénéficiaires potentiels. Afin de les diriger vers d'autres communes, elles réduisent leurs prestations, renvoient à la baisse le loyer maximal déductible ou posent d'autres entraves à l'accès à l'aide sociale.

En dépit de charges qui peuvent s'avérer importantes pour certaines communes, l'aide sociale est dans l'ensemble peu coûteuse et efficace: avec moins de 2 % de l'ensemble des dépenses de sécurité sociale en Suisse, elle permet de garantir le minimum vital à plus de 250 000 personnes. A titre de comparaison, les dépenses annuelles d'un peu plus de deux milliards de francs pour l'aide sociale correspondent à peu près à la moitié du coût des réductions de primes d'assurance-maladie.

L'harmonisation des pratiques grâce aux normes CSIAS

Si l'on veut que les personnes dans le besoin ne soient pas simplement contraintes de déménager ou privées de leur droit à l'aide sociale, un minimum d'harmonisation des prestations d'entretien à l'échelle du pays s'impose. Il n'existe pas de loi fédérale définissant un cadre uniforme et la Confédération ne peut qu'édicter des règles sur la compétence des cantons². Les cantons n'ayant pas conclu de concordat en matière d'harmonisation de l'aide sociale, ce vide juridique est comblé depuis plus d'un siècle par les normes de calcul de l'aide sociale de la CSIAS, plus précisément depuis 1905, année où les responsables de l'assistance publique au sein des cantons et des communes se sont réunis dans le but d'établir des normes applicables à toute la Suisse. L'idée était à la fois d'harmoniser les prestations et d'accroître la sécurité du droit pour les bénéficiaires. Ces objectifs sont encore valables aujourd'hui. Diverses initiatives visant à créer une loi-cadre fédérale sont restées jusqu'ici sans effet.

² Voir l'art. 115 Cst. et la loi fédérale du 24.6.1977 en matière d'assistance; RS 851.1.

Des prestations variables en matière de forfait pour l'entretien (situation en 2015)

T1

	Forfait pour l'entretien pour une personne seule	Forfait pour l'entretien pour une famille de quatre personnes (enfants de 8 et 13 ans)
Normes CSIAS	986	2 110
Prestations complémentaires (PC)	1 608	4 091
Minimum vital du droit sur la poursuite pour dettes et la faillite	1 200	2 700

Source: schéma élaboré par l'auteur.

Dans un proche avenir, il n'y aura donc pas d'alternative aux normes CSIAS. Reste que les cantons ne sont pas tenus d'appliquer ces normes, et la décision d'attribuer la responsabilité de l'édiction des normes à la CDAS ne change rien à ce constat. Toutefois, en reprenant cette responsabilité, les cantons ont signalé qu'ils entendent considérer ces normes comme plus contraignantes qu'elles ne le sont réellement et assurer une harmonisation minimale des prestations d'entretien. Cette tâche incombe à la CDAS. Si celle-ci ne parvient pas à imposer une norme commune en matière d'aide sociale, il reviendra à la Confédération, à moyen terme, d'intervenir et d'édicter à son tour des règles d'harmonisation de l'aide sociale. Cette position est également celle du Conseil fédéral, qui estime que « la solution non contraignante qui a cours dans le domaine de l'aide sociale n'est plus de mise » et attend des cantons qu'ils « assument leurs responsabilités en se fixant eux-mêmes un cadre contraignant en la matière »³.

Un dispositif réglementaire éprouvé

Au fil des décennies, les normes CSIAS⁴ ont acquis valeur de référence dans le domaine de l'aide sociale, non seulement pour les autorités cantonales et communales, mais aussi pour les tribunaux. Elles témoignent, tant dans la manière dont elles ont vu le jour que dans leur aménagement, d'un esprit tout helvétique. Elles laissent en particulier aux autorités cantonales et communales une importante marge de manœuvre qui leur permet de tenir compte des spécificités locales.

Les normes ont pour objectif principal d'offrir une réglementation du forfait pour l'entretien applicable à toute la Suisse. Par contre, elles ne contiennent pas de prescriptions ou de recommandations concernant le niveau des frais de logement et de santé déductibles. Elles sont rédigées par des spécialistes des cantons et des communes, ce qui permet de garantir qu'elles sont en adéquation avec la pratique et qu'elles tiennent compte

des besoins spécifiques des villes, des régions rurales et des différentes parties du pays. Il est évident que l'élaboration de ces normes passe par de nombreux compromis, ce qui contribue dans une mesure déterminante à la large adhésion dont elles bénéficient.

Un calcul au plus juste

En Suisse, le minimum vital est mesuré de différentes façons. Les trois principaux systèmes sont ceux du droit des poursuites, des prestations complémentaires (PC) et du droit en matière d'aide sociale, lequel est défini pour l'essentiel par les normes CSIAS.

Une comparaison de ces trois systèmes montre que le forfait pour l'entretien recommandé par la CSIAS est inférieur à celui de la loi sur la poursuite pour dettes et la faillite, et même nettement inférieur à celui qui sert de référence aux PC (voir tableau T1). En principe, le forfait pour l'entretien doit couvrir toutes les dépenses quotidiennes de consommation hormis le loyer et les primes d'assurance-maladie. En cas de besoin, l'aide sociale prévoit toutefois des montants supplémentaires pour les prestations circonstanciées, par exemple pour la garde des enfants ou pour les frais d'acquisition du revenu. Ces prestations spéciales sont fréquemment critiquées parce qu'elles peuvent, notamment dans le cas du placement extrafamilial d'enfants, générer des coûts importants. Au total, les prestations circonstanciées (frais de placement et de santé non compris) ne représentent toutefois que 6 % environ de l'ensemble des dépenses de l'aide sociale⁵.

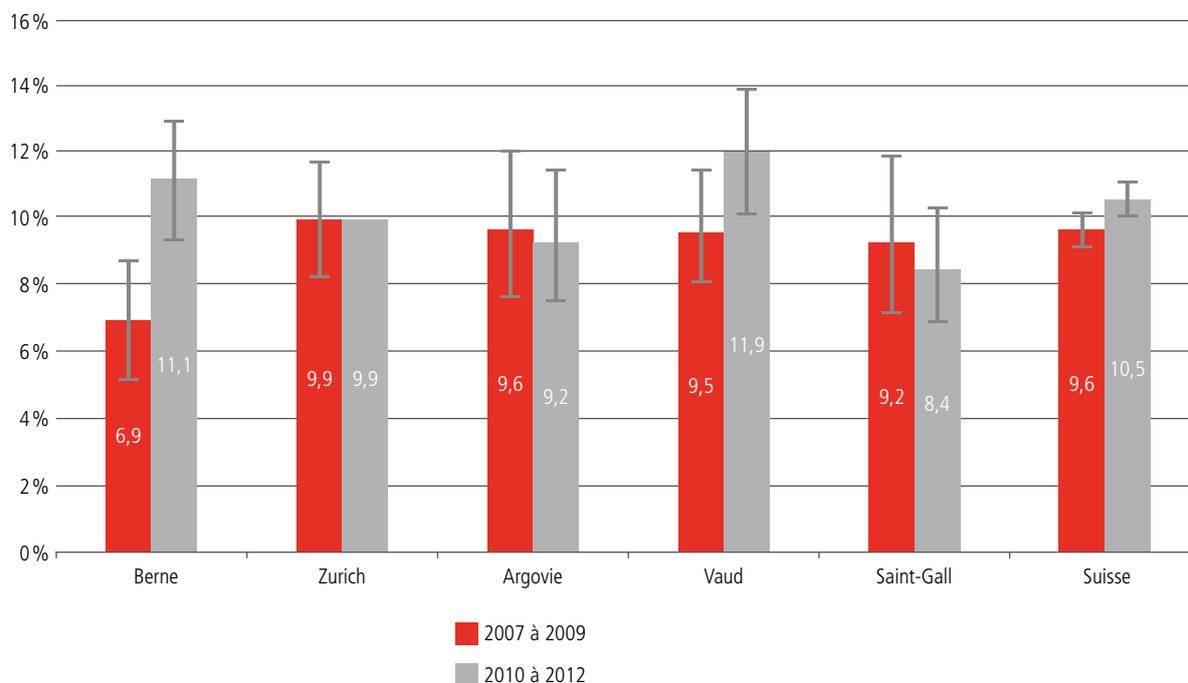
3 Rapport du Conseil fédéral du 25.2.2015 sur l'aménagement de l'aide sociale et des prestations cantonales sous condition de ressources en réponse au postulat « Loi-cadre relative à l'aide sociale » de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, pp. 59 s. : www.parlament.ch → Curia Vista – Base de données des objets parlementaires → n° 13.4010

4 Disponible à l'adresse www.csias.ch.

5 Voir Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, *Rapport sur l'aide sociale matérielle 2011-2013*, Berne 2014, p. 11.

Taux de chômage des personnes peu qualifiées (15 à 64 ans)

G2



Source: Bureau BASS, Berne 2014, données ESPA/OFS.

Le système des incitations est une particularité de l'aide sociale. Pour que l'exercice d'une activité lucrative soit financièrement intéressant, une franchise – dont le montant dépend généralement du taux d'occupation – est appliquée aux revenus d'une telle activité. Les personnes qui font des efforts particuliers d'intégration professionnelle ou sociale, par exemple en participant à un programme d'occupation, reçoivent un supplément d'intégration⁶.

Le minimum social

Le calcul du forfait pour l'entretien repose sur les dépenses de consommation courante des ménages les plus pauvres, telles que relevées par l'OFS. Il n'inclut toutefois pas tous les biens et les services. Le panier type de la CSIAS ne prend, par exemple, pas en considération les dépenses pour un véhicule à moteur ou pour les vacances.

Il n'en demeure pas moins que l'aide sociale ne vise pas seulement à garantir la survie physique des bénéficiaires, mais encore à leur assurer un « minimum social ». Selon les normes CSIAS, ce minimum social « ne doit pas seulement permettre l'existence et la survie des bénéficiaires, mais également leur donner la possibilité de participer à la vie sociale et active »⁷. Les bénéficiaires doivent, par exemple, pouvoir entretenir des contacts sociaux ou participer à la vie associative.

Une critique parfois adressée à l'aide sociale dans le débat public est que les bénéficiaires gagnent plus en restant à l'aide sociale qu'en travaillant. Pour les personnes seules, cette affirmation est, de toute évidence, fautive. Alors que, même dans les branches à faible rémunération, les salaires mensuels s'établissent autour de 4000 francs, les prestations d'entretien mensuelles de l'aide sociale se montent à environ 2300 francs⁸. Dans le cas d'un couple aussi, l'aide sociale est nettement inférieure au revenu d'une activité professionnelle faiblement rémunérée. Ce n'est que pour les familles avec enfants que les prestations de l'aide sociale atteignent le niveau d'un bas salaire. Dans cette tranche de revenus, toutefois, il arrive fréquemment qu'une activité à plein temps n'offre pas un revenu suffisant pour vivre. De nombreux actifs avec charge de famille sont donc des travailleurs pauvres (working poor) qui, à ce titre, dépendent également des prestations de l'aide sociale.

6 Le montant des suppléments est défini par chaque canton et, à l'intérieur du cadre prévu par la CSIAS, les différences entre les cantons sont considérables. Dans le canton de Berne, la franchise sur les revenus dépend du taux d'occupation et ne dépasse pas 400 francs dans le cas de rapports de travail de longue durée. Le supplément d'intégration est de 100 francs par mois.

7 Chiffre A.1 des normes CSIAS.

8 Le minimum vital du droit de l'aide sociale est toujours calculé de cas en cas et dépend notamment du loyer et des primes d'assurance-maladie.



Source : Programme national contre la pauvreté.

Dernier filet de sécurité pour les problèmes sociaux non résolus

Même si la Suisse dispose d'un système de sécurité sociale bien organisé, l'aide sociale est de plus en plus souvent amenée à pallier les défaillances de la politique sociale. Elle draine de nombreux problèmes sociaux non résolus et la majorité des situations d'aide sociale ont des causes structurelles.

Les révisions de l'assurance-chômage et de l'assurance-invalidité mises en œuvre ces dernières années sont l'une des causes de l'importance croissante de l'aide sociale. Afin d'assainir financièrement ces assurances sociales, des prestations ont été réduites ou supprimées, avec pour conséquence que l'aide sociale est de plus en plus sollicitée. Les révisions successives de l'AI, en particulier, ont poussé un nombre important de cas de longue durée vers l'aide sociale ou ont dissuadé de nombreux bénéficiaires de cette dernière de déposer une demande auprès de l'AI. La réduction de moitié du nombre de nouvelles rentes AI depuis 2003 a laissé des traces dans l'aide sociale et a déplacé les coûts de la Confédération vers les cantons, et surtout les communes⁹.

L'aide sociale joue également un rôle important pour les risques sociaux non couverts par les assurances. Elle est souvent le seul soutien des personnes divorcées et

des familles monoparentales. Dans les grandes villes, plus d'un cinquième des personnes élevant seules leurs enfants en dépendent; à Bienne, cette proportion est même d'une sur deux¹⁰.

Les enfants et les jeunes sont le groupe de bénéficiaires le plus important et représentent près d'un tiers des clients de l'aide sociale. Cela indique clairement qu'en Suisse, les enfants constituent un facteur de pauvreté substantiel et que les mécanismes visant à alléger la charge des familles à faible revenu sont insuffisants.

Difficultés d'insertion sur le marché du travail

Plus de la moitié des adultes soutenus par les services sociaux n'ont pas achevé de formation professionnelle. Alors que le nombre d'emplois accessibles aux travailleurs sans qualification s'inscrit en recul, l'économie recherche

9 Le monitoring AS-AI-AC de l'OFAS ne rend que partiellement compte de ces mécanismes, et avec des distorsions inhérentes au système choisi. Il fait, par exemple, état d'un nombre trop élevé de passages de l'aide sociale à l'assurance-invalidité, parce que l'avance par l'aide sociale des prestations de l'AI est comptabilisée par le monitoring en tant que passage de l'aide sociale à l'assurance-invalidité.

10 www.initiative-villes.ch → Indicateurs sociaux → Indicateurs sociaux actuels → Indicateurs de l'aide sociale 2014 (PDF)

davantage de travailleurs qualifiés. Les bénéficiaires de l'aide sociale ne satisfont donc souvent pas aux exigences du marché du travail. A l'échelle nationale, le taux de chômage des travailleurs sans qualification professionnelle dépasse d'ailleurs 10 %¹¹. L'aide sociale est ainsi confrontée à des problèmes importants, auxquels le travail social seul ne permet pas de remédier. Et lorsque des problèmes de santé, une maîtrise insuffisante de la langue ou un âge avancé s'ajoutent encore au manque de qualifications professionnelles, il n'est généralement plus possible d'envisager une réinsertion sur le marché primaire de l'emploi. Il en résulte pour les bénéficiaires une augmentation des emplois de courte durée, le plus souvent précaires, ainsi que du travail sur appel.

Il existe un écart de plus en plus grand entre les réalités du marché du travail et les exigences que la société impose aux personnes dans le besoin en matière d'insertion sur ce même marché. On ne viendra pas à bout de ce problème sans mesures de qualification supplémentaires. Il s'agit d'investir dans l'encouragement des compétences de base et d'allouer davantage de moyens à la formation professionnelle des personnes à l'aide sociale. Or, avec l'immigration d'un grand nombre de requérants d'asile à faible qualification professionnelle, cette problématique va aller en s'amplifiant ces prochaines années. La situation exige donc la mise en œuvre rapide de programmes d'intégration professionnelle durable des personnes peu qualifiées.

Conclusions

L'aide sociale évolue dans le sens voulu par la politique. Les mesures adoptées par la CSIAS conduisent certes à une diminution de l'aide sociale, mais celle-ci reste acceptable dans une perspective globale. Ce qui compte, c'est que la CSIAS reste fidèle au principe du minimum social et garantisse une harmonisation du forfait pour l'entretien à l'échelle nationale. Les réductions

de prestations décidées par la CSIAS se traduisent par des économies pour les cantons et les communes et vont renforcer l'incitation à l'insertion sur le marché du travail, surtout pour les jeunes adultes. Néanmoins, si elles veulent garantir à chaque bénéficiaire la possibilité de mener une existence digne et de se procurer les biens de consommation courante dont il a besoin, les autorités compétentes en matière d'aide sociale devront faire un usage éclairé du nouveau dispositif de sanctions.

Les mesures décidées par la CSIAS n'auront toutefois guère d'influence sur les causes de la pauvreté. Pour lutter activement contre la pauvreté, il faut agir à la racine. Il s'agit d'envisager, par exemple, des prestations complémentaires pour les familles dans tous les cantons¹², des allocations familiales plus élevées pour les personnes à bas revenu, des investissements supplémentaires dans la formation, mais aussi et surtout un meilleur accès au marché du travail pour les chômeurs de longue durée.

Les cantons ne sont pas seuls à pouvoir agir sur les facteurs de pauvreté. La Confédération a elle aussi de nombreuses possibilités en la matière, des possibilités dont elle n'a pour l'instant pas complètement tiré parti. En vertu de l'art. 114, al. 5, Cst., elle pourrait, par exemple, d'ores et déjà financer des projets en faveur des chômeurs en fin de droit et leur allouer des prestations supplémentaires. Cette compétence fédérale n'a jusqu'ici pas été exploitée. L'évolution dans le domaine de l'asile est également très importante pour l'aide sociale. A ce chapitre, la Confédération doit veiller encore davantage à ce que les réfugiés et les étrangers admis à titre provisoire soient insérés rapidement sur le marché du travail et ne dépendent pas, à long terme, des prestations de l'aide sociale.

La contribution de l'aide sociale ne cesse de gagner en importance parce que les dispositifs de protection sociale situés en amont perdent en capacité d'absorption et ne peuvent plus réagir avec suffisamment de rapidité aux nouveaux défis sociaux. L'aide sociale ne peut résoudre à elle seule le problème de la pauvreté. Cette tâche exige des efforts coordonnés et ciblés de la Confédération, des cantons et des communes, des efforts portant non seulement sur les prestations individuelles, mais aussi sur les causes sociales et économiques de la pauvreté.

11 Voir à ce sujet la statistique du chômage au sens du BIT de l'Office fédéral de la statistique. Les chiffres du chômage du SECO, nettement plus bas, ne rendent pas compte dans toute son ampleur du taux de chômage des travailleurs faiblement qualifiés, en particulier parce que les personnes en fin de droit n'y figurent plus.

12 www.csias.ch → Fondements et positions → Fondements et études → Documents de base → Prestations complémentaires pour familles: situation dans les cantons (2014, PDF), et Prestations complémentaires pour familles: modèle CSIAS (2011, PDF)

Felix Wolffers, directeur du Service social de la Ville de Berne et coprésident de la CSIAS.
Mél: felix.wolfers@bern.ch

Coordination de l'aide sociale au sein de la CDAS

Pour les cantons, il est indispensable d'avoir une vue d'ensemble de la sécurité sociale qui prenne en considération non seulement les structures fédéralistes et le régime économique de la Suisse, mais aussi les interactions complexes entre acteurs publics et acteurs privés dans le système politique et social en place. C'est cette approche qui doit présider à toute réforme des instruments de la sécurité sociale, y compris les prestations sous condition de ressources et, en particulier, l'aide sociale.



Peter Gomm

Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales

Ces dernières années, l'aide sociale a régulièrement fait la une des journaux et subi un feu nourri d'accusations lancées par divers milieux. Si ces critiques ne sont pas un phénomène nouveau, elles ont toutefois gagné en intensité et en fréquence. Les médias montent ainsi en épingle des abus isolés, mis notamment en parallèle avec les efforts d'économie consentis par les cantons, les communes et les villes. De la sorte, ils discréditent une prestation sous condition de ressources qui, pour l'essentiel, remplit son rôle et constitue une composante essentielle du système de protection sociale en Suisse. La CDAS en appelle à une rationalisation du débat.

Depuis longtemps, l'aide sociale ne vient plus uniquement au secours de personnes se trouvant momentanément dans le besoin. Ainsi, l'évolution du marché de l'emploi, la réduction des prestations servies par les systèmes de sécurité sociale situés en amont – comme l'assurance-chômage ou l'assurance-invalidité – ou encore la mutation des structures familiales se sont traduites par des bouleversements sociétaux qui ont amené l'aide

sociale à assumer de nouvelles tâches, à intervenir dans de nouvelles situations ou à amortir de nouveaux risques.

C'est dire la complexité du contexte dans lequel elle agit et l'ampleur des difficultés qu'elle a à affronter quotidiennement. La polémique actuelle et les propos souvent sans consistance tenus sur la nature et le fonctionnement de l'aide sociale sont d'autant plus surprenants. Dans les pages qui suivent, je m'attarderai sur deux aspects: en premier lieu, je présenterai les champs d'activités et le fonctionnement de l'aide sociale, ainsi que le rôle joué par la CDAS dans la révision des normes de la Conférence suisse des institutions d'aide sociale (CSIAS) qui servent de base au choix des modalités et au calcul de l'aide sociale (normes CSIAS). En second lieu, j'aborderai la place de l'aide sociale dans notre système de sécurité sociale et sa coordination avec les autres instruments de celui-ci.

La notion d'aide sociale évoque en premier lieu l'aide économique, c'est-à-dire l'octroi d'un soutien matériel. Si cette impression est bien entendu correcte – la plus grande partie du budget et du personnel des services sociaux y est en effet consacrée –, il ne faudrait néanmoins pas oublier les nombreuses autres prestations fournies sous la forme de conseils, qui vont des consultations sociales (conseil parental, consultation pour enfants et jeunes, aide aux personnes dépendantes) à des prestations spécialisées dans le domaine de l'exécution des peines et mesures, de l'accueil d'enfants, de l'adoption et de l'aide aux réfugiés, en passant par les conseils prodigués en matière de budget, d'endettement et de sécurité du logement. Cette liste incomplète témoigne de la variété des prestations que les services sociaux fournissent, souvent dans une mesure comparable à l'aide financière, et qui sont également sollicitées par des personnes ne bénéficiant pas de soutien matériel. Il ne faut pas sous-estimer leur effet préventif.

Il suffit de s'arrêter brièvement sur le fonctionnement de l'aide sociale pour s'apercevoir que celle-ci ne fournit pas partout les mêmes prestations et que les offres de conseils varient d'un endroit à l'autre. Cette hétérogénéité s'explique d'une part par le fait que l'aide sociale relève de la compétence des cantons – c'est-à-dire qu'elle est régie par 26 lois cantonales – et, d'autre part, par les structures mises en place dans les cantons ou les régions. Dès lors, les normes CSIAS, qui ont évolué au fil du temps, constituent une bonne base pour harmoniser les dispositions matérielles de l'aide sociale, garantir l'égalité de traitement des bénéficiaires dont la situation est comparable et éviter le tourisme social.

La CDAS entend renforcer et développer les normes d'entente avec la CSIAS et dans le cadre d'une démarche

commune. Les deux organismes ont ainsi signé un accord, afin que les aspects des normes CSIAS ayant une incidence politique soient dorénavant approuvés par la CDAS, qui en recommandera ensuite l'application aux cantons. Le but de cette approbation par la CDAS est de donner aux normes CSIAS une plus grande légitimité politique et d'en améliorer l'acceptation par les cantons et les communes. Nous avons mis en chantier la révision commune des normes CSIAS sur la base de ce nouveau mode de fonctionnement à la fin de l'an passé.

Au préalable, la CSIAS avait demandé la réalisation de deux études visant à déterminer s'il fallait modifier le forfait pour l'entretien recommandé par les normes et si le système d'incitation mis en place portait ses fruits. Sur la base des résultats de ces études, elle a ensuite élaboré des propositions de révision et les a soumises à ses membres, soit un millier de communes et tous les cantons. A l'occasion de la première conférence sociale, le 21 mai 2015, les directeurs des affaires sociales ont pris connaissance des résultats de la consultation et des propositions que la CSIAS en a tirées et, d'entente avec les représentants de cette dernière, des communes et des villes, ont déterminé les grandes lignes devant présider aux modifications concrètes des normes. La CDAS et la CSIAS se sont mises d'accord sur un processus de réforme par étapes.

La CSIAS a ensuite précisé les points à prendre en compte pour la première étape de la révision, avant de les soumettre, le 21 septembre 2015, à la deuxième conférence sociale, qui a adopté les décisions suivantes :

- le forfait pour l'entretien des ménages à partir de six personnes est réduit de 76 francs par personne et par mois ;
- l'aide en faveur des jeunes adultes jusqu'à 25 ans vivant dans leur propre ménage est réduite de 20 % et passera de 986 francs actuellement à 789 francs ;
- dans les cas graves, la sanction peut aller jusqu'à une réduction de 30 % du forfait pour l'entretien ;
- le supplément d'intégration finance des prestations qui augmentent ou préservent les chances d'insertion ;
- le supplément minimal d'intégration est supprimé. La première conférence sociale avait déjà décidé de maintenir la franchise sur le revenu, dont la forme et le montant restent inchangés.

La réduction du forfait pour l'entretien versé aux jeunes adultes est la seule proposition du comité de la CSIAS dont la CDAS s'est écartée (20 % au lieu de 15 %). Les directeurs des affaires sociales ont recommandé aux cantons d'appliquer les nouvelles normes à partir du 1^{er} janvier 2016, de sorte que ces derniers disposent d'un délai raisonnable pour mettre les modifications en vigueur ou, du moins, pour entamer la procédure requise.

En outre, la deuxième conférence sociale a approuvé le calendrier de l'étape suivante, qui prévoit notamment,

d'ici l'été 2016, de revoir les prestations circonstancielles, d'élaborer des recommandations pour réduire les effets de seuil, de définir les critères qui distinguent l'aide sociale de l'aide d'urgence, ainsi que de formuler des recommandations relatives au loyer maximal déductible et à l'insertion professionnelle des mères. L'entrée en vigueur de cette deuxième étape est prévue pour janvier 2017. Il s'agira ensuite de procéder à une révision d'ordre rédactionnel des normes et de faire en sorte de les distinguer clairement des mesures recommandées.

Cette démarche entamée de concert par la CDAS et par la CSIAS est une étape importante dans leur collaboration ; les normes, qui gagnent ainsi en légitimité, seront mieux acceptées par les communes et les cantons, ces derniers pouvant par ailleurs influencer davantage sur leur teneur. A moyen terme, nous nous proposons d'élaborer une loi-type, sur le modèle de celle que la Conférence des directeurs cantonaux de l'énergie applique déjà. Comme son nom l'indique, il s'agira de traduire les éléments des normes en modèles d'actes législatifs dont l'application pourrait ensuite être directement recommandée aux cantons.

Dans le cadre de la deuxième conférence sociale, la CDAS a également attiré l'attention sur le fait que le problème de la pression sur les coûts de l'aide sociale ne peut pas être réglé uniquement par une révision des normes CSIAS et qu'il faut aussi adopter des mesures efficaces dans d'autres domaines, comme les systèmes en amont. Il s'agit également, à cet égard, d'étudier la façon d'éliminer les différences de régime qui caractérisent l'obligation d'entretien des parents envers les jeunes adultes en formation et envers ceux qui, par exemple, interrompent leur apprentissage.

Notre système de sécurité sociale est l'une des plus grandes conquêtes sociales des cent dernières années. La combinaison d'assurances sociales fédérales et de prestations cantonales sous condition de ressources protège les personnes qui vivent en Suisse des risques les plus divers. Si ce système fonctionne bien dans son ensemble, les prestations ne couvrent cependant pas tous les besoins vitaux ou, du moins, elles ne les couvrent plus. Les questions se font toujours plus nombreuses : devons-nous apprendre à nous en sortir avec moins de ressources ? Que se passe-t-il lorsque nous sommes malades ou dépendants ? Qui prend les frais à sa charge ? Mes besoins vitaux sont-ils couverts dans tous les cas ? Les réductions des prestations ou le durcissement de la pratique des assurances sociales – songeons aux conditions d'octroi plus strictes de l'assurance-invalidité – accroissent le nombre de personnes en situation de pauvreté. D'autres systèmes de protection sociale sont alors mis à contribution pour combler cette lacune : il s'agit généralement des prestations sous condition de ressources, comme les prestations complémentaires ou l'aide sociale. Cela veut dire que, lorsqu'une œuvre sociale réduit ses prestations

afin d'assainir sa situation financière, il y a au moins un autre chaînon du système de sécurité sociale qui en paie les conséquences, généralement sous la forme d'une hausse de ses dépenses. L'une des failles ou, du moins, l'une des difficultés du système devient ainsi manifeste: le manque de coordination horizontale et verticale des œuvres sociales. Les instruments dont la Confédération, les cantons et les communes disposent pour couvrir les besoins vitaux ont, pour des raisons historiques, évolué indépendamment les uns des autres.

La CDAS considère qu'il est nécessaire d'avoir une vue générale du système de la sécurité sociale, un système qui fonctionne bien, comme nous l'avons dit plus haut, mais qui appelle certaines améliorations. Nous voyons dans la couverture des besoins vitaux une tâche transversale – où il faut réfléchir tant aux aspects collectifs qu'aux aspects individuels – qui englobe les domaines les plus divers, comme la famille, le marché de l'emploi, la santé ou l'éducation. Dans tous ceux-ci, il faut renforcer les prestations centrales, supprimer les doublons, fixer clairement les compétences, garantir la perméabilité des instruments, définir avec précision les charnières et adopter des mesures de prévention. La garantie du minimum vital étant une tâche collective, il faut aussi veiller à ce que les obligations et les responsabilités soient attribuées sans équivoque possible, en dépit du partage des compétences entre la Confédération et les cantons, d'où la nécessité d'une stratégie globale, notamment pour éviter que les œuvres sociales ne se renvoient les bénéficiaires.

Si la majorité des membres de la CDAS a rejeté la création d'une loi-cadre fédérale sur l'aide sociale cantonale – une question qui est revenue sur le tapis –, c'est notamment parce que nous préférons une loi fédérale sur la garantie du minimum vital, tout en voulant garder notre autonomie dans le domaine de l'aide sociale, entre autres parce que la Confédération ne finance pas cette dernière, comme on le sait. Les cantons ont toutefois estimé qu'il était nettement plus urgent d'insérer la formulation des normes de l'aide sociale dans une démarche politique qui n'existait pas encore. L'aide sociale relève généralement de la compétence des communes. Vouloir chercher son salut en s'adressant à la Confédération n'est pas dénué de risques, dont l'un des plus grands serait celui de soulever des débats idéologiques malvenus sous la Coupole.

Même si les positions de la CDAS et de la Confédération sur la réforme globale du système ne se rejoignent pas tout à fait, il existe une certaine communauté de vues sur les critères à appliquer aux réformes partielles. Dans le rapport qu'il a présenté en réponse au postulat «Loi-cadre relative à l'aide sociale»¹ de la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, le Conseil fédéral a ainsi fait de l'amélioration de l'efficacité et de la transparence d'une part et de l'harmonisation des mesures d'intégration dans toute la Suisse d'autre part les conditions sine qua non de toute insertion

sociale efficace et durable, ainsi que de la couverture ciblée du minimum vital des bénéficiaires. Si l'on souhaite améliorer l'efficacité, la transparence et l'efficacité, il sera nécessaire d'avoir une vision générale des réformes des assurances sociales réalisées ces dernières années et, en particulier, de leurs conséquences financières pour la Confédération et les cantons. Dans cette optique, Berne devrait aussi se demander si le système en place peut encore fournir la protection voulue à toutes les catégories de personnes et s'il peut aussi s'étendre aux nouveaux groupes de bénéficiaires, comme les chômeurs de longue durée ou les familles de travailleurs pauvres.

La collaboration interinstitutionnelle (CII) est déjà une forme de coopération dont le but est d'améliorer la coordination des divers instruments de la protection sociale et de l'intégration dans le domaine des assurances sociales, de l'éducation et de la réinsertion professionnelle. Selon son comité national de pilotage, la CII veille «à une concordance optimale entre les différents systèmes d'assurance et d'intégration, afin que les offres existantes puissent être utilisées de manière plus efficace, dans l'intérêt de leurs bénéficiaires». Si elle contribue déjà à cet effort, elle n'a néanmoins pas encore exploité son plein potentiel dans tous les domaines.

Nous devons toutefois nous employer principalement à consolider et à développer le système sur le plan politique, tout en renforçant les mécanismes centraux de la garantie du minimum vital et en en comblant les lacunes. A cet égard, il est important de ne pas réduire le débat sur l'avenir des œuvres sociales aux aspects financiers, car une approche globale, à la fois sociale et sociétale, est indispensable pour entreprendre des réformes. En effet, adopter des nouveautés de façon unilatérale sans les coordonner avec les autres branches des assurances sociales aboutit à une répartition inéquitable des charges financières, en raison du transfert de prestations, de la réduction des coûts dans une branche au détriment d'une autre ou encore de l'ajout de nouvelles compétences. Du fait de leur responsabilité partagée, toutes les parties concernées doivent tirer à la même corde et apporter leur pierre à l'édifice de l'Etat social, afin de prévenir et de combattre la pauvreté. La balle est également dans le camp de l'économie: elle joue notamment un rôle important dans l'insertion professionnelle, qui implique de nombreux acteurs. Il est donc indispensable, ici aussi, de coordonner du mieux possible les activités et les efforts et de faire front commun.

Dans le rapport que nous mentionnons ci-dessus, la Confédération considérait expressément l'aide sociale comme l'un des piliers du système de sécurité sociale. Si les cantons prennent acte avec satisfaction de cette

1 www.parlement.ch → Curia Vista → N° 13.4010 (Po.) → Rapport en réponse à l'intervention parlementaire (PDF).

déclaration, ils s'opposent toutefois aux tendances croissantes à alléger les charges, qui, du fait de l'évolution de la société, transfèrent aux collectivités publiques des tâches toujours plus nombreuses et des fardeaux toujours plus lourds. Les prestations qui étaient encore fournies bénévolement il y a quelques décennies par la famille élargie et par les proches sont désormais des tâches de la famille nucléaire dans les zones rurales et, souvent, des services publics dans les villes. Il est probable que cette tendance se poursuivra. De nos jours, l'accueil dans des établissements médicosociaux ou des homes pour personnes handicapées est la norme. Dans la plupart des cas, l'admission est volontaire et bien acceptée. Toutefois, il ne faut pas que celui qui délègue à autrui des affaires privées puisse espérer ne pas y aller de sa poche. Il s'y ajoute les nouveaux risques posés par l'évolution structurelle et par les bouleversements de la société. Les nouvelles tâches appellent de nouvelles modalités de financement et les charges excessives qui peuvent en découler dans certains cas requièrent des structures de compensation solides. Il est ainsi indispensable que les cantons et les communes établissent un dialogue sur la répartition et la compensation des charges. Il est en effet totalement exclu que l'aide sociale puisse servir de filet de sécurité pour toutes ces nouvelles tâches, tous ces nouveaux risques et toutes les questions que les systèmes situés en amont n'ont pas su résoudre.

Tout instrument du système de sécurité sociale – qu'il s'agisse d'une assurance ou d'une prestation sous condi-

tion de ressources – doit apporter sa contribution. A long terme, il faut doter le système dans son ensemble d'une assise financière saine plutôt que veiller uniquement à ce que chaque assurance ait les reins solides. L'être humain doit rester au cœur de tout débat sur les ressources financières. Le mérite de tout système de sécurité sociale bien rodé va au-delà de l'aide aux personnes en détresse et de la réduction des risques; il favorise la prospérité sociale et compense notablement les inégalités. L'économie n'est pas le secteur qui profite le moins de la sécurité sociale. Si elle contribue certes à financer les assurances sociales, elle y trouve aussi son compte: toutes les œuvres sociales – et l'aide sociale ne fait ici pas exception – sont des partenaires fiables qui lui permettent de faire preuve de davantage de souplesse et de bénéficier d'un filet de sécurité en cas de difficulté. Nous devons nous mobiliser ensemble pour préserver ce système inestimable et apporter notre concours, afin qu'il continue à bien fonctionner et à fournir une aide convenable aux plus démunis de notre société. La paix sociale est à ce prix.

Conseiller d'État Peter Gomm, président de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et chef du Département de l'intérieur, canton de Soleure.
Mél: office@sodk.ch

Quelle est la marge de manœuvre des communes au chapitre de l'aide sociale ?

Dans un passé récent, il est souvent arrivé que les actions de diverses communes dans le domaine de l'aide sociale économique fassent les gros titres. Défections enregistrées par la CSIAS ou importantes augmentations des coûts ont ainsi été à maintes reprises au centre de l'attention des médias. Mais quelle est réellement la marge de manœuvre des communes en la matière ? Quelques exemples pour mieux comprendre.



Reto Lindegger
Association des communes suisses

Les communes au cœur du débat sur l'aide sociale

En 2013, plusieurs communes, la plupart de Suisse orientale, ont claqué la porte de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS). La raison invoquée pour ces défections très médiatisées était que la CSIAS aurait perdu tout sens des réalités économiques et sociales. L'augmentation constante des charges de l'aide sociale – bien que celles-ci restent marginales à l'aune de la société dans son ensemble – et la pression croissante sur les budgets communaux sont d'autres points de focalisation qui ont contribué à la virulence des débats publics sur l'aide sociale. Au cours des deux années écoulées, une révision des normes de la CSIAS a été engagée et mise en œuvre à une vitesse et avec des résultats qui en ont surpris plus d'un, même au sein des communes. Ainsi, il est désormais prévu que la Conférence des directrices et

des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) approuve les normes de la CSIAS et recommande aux cantons leur mise en œuvre, ce qui assure un large soutien au sein de ces derniers. Par ailleurs, au cours de la première étape de la révision, la CSIAS et la CDAS ont pris, en association avec un représentant de l'Association des communes suisses (ACS) et un autre de l'Initiative des villes pour la politique sociale, des décisions qui démontrent la volonté de réforme de tous les participants et indiquent aux communes que leurs préoccupations sont prises au sérieux.

LACS estime que, malgré certaines critiques émanant des deux bords de l'échiquier politique, ces réformes vont dans la bonne direction. Grâce à elles, les normes de la CSIAS bénéficient à nouveau d'une reconnaissance et d'un soutien étendus, ce qui permet d'écarter durablement la question d'une loi-cadre nationale en matière d'aide sociale, une solution à laquelle l'ACS s'est opposée à maintes reprises.

Les défections enregistrées par la CSIAS étaient l'expression d'un découragement grandissant des autorités communales qui endossent la responsabilité opérationnelle de l'aide sociale économique. Alors que l'aspect légal et donc stratégique de cet important pilier de la sécurité sociale relève au premier chef de la responsabilité des cantons, les conséquences des décisions sont essentiellement portées par les communes, soutenues localement par les réseaux sociaux familiaux, le voisinage, les groupements de quartiers, les associations villageoises et les organisations ecclésiastiques.

En raison du caractère fortement décentralisé de son fonctionnement et de son organisation, le paysage suisse de l'aide sociale est particulièrement hétérogène : chaque canton, chaque région, voire chaque commune présente ses propres particularités ; malgré les normes de la CSIAS, les conditions de mise en œuvre sont elles aussi très variées. L'organisation de l'aide sociale doit tenir compte de ces différences structurelles et financières.

Les exemples de Bienne et de Birr, ci-dessous, permettront de comprendre quelle est la marge de manœuvre politique et financière des villes et des communes dans l'aménagement de l'aide sociale économique. L'exemple du canton de Bâle-Campagne mettra quant à lui en évidence l'évaluation politiquement controversée des conséquences que la compensation intracantonale des charges dans l'aide sociale peut ou doit avoir sur la marge de manœuvre des communes.



Source : Programme national contre la pauvreté.

Différents facteurs restreignent la marge de manœuvre politique des communes

En mai 2012, le Conseil-exécutif du canton de Berne a commandé une étude visant à comprendre pourquoi le taux d'aide sociale est nettement plus élevé pour la ville de Bienne que pour d'autres villes ou communes du canton¹. L'analyse², réalisée par l'institut de recherche Ecoplan en collaboration avec la ville de Bienne et la Direction de la santé publique et de la prévoyance sociale du canton de Berne, a constaté que la ville et la région de Bienne cumulent plusieurs facteurs augmentant le risque d'avoir un nombre élevé de personnes tributaires de l'aide sociale. Plusieurs de ces facteurs ont été étudiés :

- **Structure démographique :** comme toutes les villes d'une certaine taille, Bienne affiche une population relativement jeune. La ville compte également un grand nombre de personnes vivant seules. L'étude relève que

l'on note de manière générale une proportion relativement importante de personnes divorcées dans la région du pied sud du Jura. Les chiffres de la ville de Bienne ne s'écartent toutefois que peu de ceux de la ville de Berne. La seule structure démographique ne suffit dès lors pas à expliquer un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne.

- **Proportion d'étrangers :** avec 28 %, la ville de Bienne compte une forte proportion d'étrangers, une caractéristique qu'elle partage toutefois avec d'autres villes comparables. L'étude met néanmoins en évidence la composition singulière de sa population migrante, qui compte une proportion particulièrement élevée de certains groupes ayant des difficultés plus marquées à s'insérer sur le marché du travail. Par ailleurs, avec 2,7 %, le pourcentage de réfugiés et de personnes admises à titre provisoire est important, si on le compare, par exemple, avec celui de la ville de Berne qui n'est que de 1,2 %. Selon cette étude, ces trois facteurs influent de manière déterminante sur le taux d'aide sociale.
- **Marché du logement :** la région du pied sud du Jura affiche des taux de logements vacants élevés, ce qui exerce une pression à la baisse sur les loyers. Il y a nettement plus d'appartements disponibles à Bienne et à Granges, mais aussi dans l'agglomération de Bienne, qu'à Berne ou à Thoune, par exemple. Selon les auteurs

1 Les statistiques annuelles de l'Initiative des villes pour la politique sociale révèlent que la ville de Bienne enregistre depuis plusieurs années le taux d'aide sociale le plus élevé des treize villes de la comparaison.

2 www.be.ch → Communiqués de presse: Le canton et la ville prennent des mesures conjointement (communiqué de presse accompagné de documents d'information, notamment *Projet Aide sociale en ville de Bienne – Analyse de la situation et mesures proposées, rapport du 6 décembre 2013*; PDF).

de l'étude, la disponibilité de logements bon marché dans une ville ou une commune constitue un facteur d'attraction pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

- **Marché du travail et niveau de formation des travailleurs:** en ville de Bienne, le marché du travail comporte une composante industrielle plus marquée qu'à Berne et dans ses environs. Pour Ecoplan, si le pourcentage relativement important d'emplois industriels recèle en soi certains risques sur le plan économique, l'élément plus problématique est le fait que Bienne compte une proportion de travailleurs sans formation postobligatoire nettement plus élevée que d'autres communes. Ces personnes sont plus exposées au risque de perdre leur emploi et ont, le cas échéant, plus de difficultés à en retrouver un.

L'analyse des facteurs de risque dans le cas de Bienne montre que le taux d'aide sociale d'une commune ne résulte, tant s'en faut, pas uniquement de la manière dont celle-ci gère cette question. Les facteurs politiques et la pratique des autorités cantonales et communales compétentes jouent évidemment un certain rôle, mais l'exemple de Bienne montre précisément que le taux d'aide sociale d'une ville ou d'une commune dépend en grande partie de facteurs sur lesquels celle-ci a peu ou pas de prise, tout au moins à court ou moyen terme. Les motifs habituellement avancés pour expliquer une situation sociale difficile comme la taille de la ville, l'anonymat qui y règne ou le laisser-faire supposé des autorités sociales ne jouent ici qu'un rôle secondaire. Comment, si ce n'est par les facteurs de risque analysés, expliquer que, dans le cas étudié dans le cadre de cette recherche, de petites communes environnantes soient également confrontées à des taux d'aide sociale tout aussi élevés? Les autorités biennoises compétentes ont d'ailleurs reconnu qu'il n'existe pas de « bouton magique » sur lequel appuyer pour faire baisser le taux d'aide sociale, et qu'il faut à la fois de la patience et du pragmatisme pour tirer parti de la marge de manœuvre restreinte dont elles disposent.

Tirer parti de la marge de manœuvre disponible

Alors qu'ailleurs, les dépenses annuelles consenties au titre de l'aide sociale s'inscrivent plutôt à la hausse, la commune argovienne de Birr³ est parvenue en sept ans à faire passer les siennes d'environ un million de francs à quelque 800 000 francs, pour un nombre de cas inchangé. Au premier semestre 2015, la commune argovienne comptait en moyenne 79 cas par mois. Jusque dans les années 1980, les coûts imputables à l'aide sociale n'étaient pas problématiques pour elle. Située à huit kilomètres au sud de Brugg, Birr, qui était encore un village paysan en 1955, s'est progressivement muée en une commune industrielle.

En 1959, le groupe d'ingénierie électrique Brown, Boveri & Cie (BBC), devenu par la suite ABB, y ouvre une usine et construit à proximité un lotissement résidentiel pour ses ouvriers, pour la plupart étrangers. Entre 1960 et 1968, le nombre d'habitants de la commune bondit de 730 à 2500. A cette époque, l'usine ABB offre jusqu'à 4000 places de travail. Plus tard, elle est reprise par le groupe industriel français Alstom, qui produit sur le site des rotors de turbines à vapeur et à gaz et y mène des activités de recherche et développement, avec un effectif de 1500 personnes. Ce n'est pas seulement le nombre d'emplois qui change, mais aussi le profil de compétences des salariés. Les emplois pour des personnes sans formation ou au bénéfice d'une formation professionnelle de base se font rares. L'évolution qualitative des emplois proposés a un impact sur la structure démographique de la commune: les travailleurs plus qualifiés cherchent en effet dans la région un cadre de vie plus raffiné que celui offert par le lotissement destiné aux ouvriers de l'usine. Ce sont par conséquent des personnes à bas revenu ou même sans revenu qui tendent à emménager dans ce dernier. La proportion d'étrangers au sein de la commune atteint près de 50 %, et près des deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale sont des ressortissants étrangers.

L'ampleur de la tâche, le nombre de cas et les charges de l'aide sociale n'ayant cessé d'augmenter, et les réglementations légales gagnant en complexité, les autorités compétentes, qui devaient encore gérer d'autres tâches communales en dehors de l'aide sociale, ne se sont plus senties à même de traiter les dossiers des demandeurs de manière rapide, efficace et adéquate. Il y a huit ans, la commune a donc réagi en professionnalisant les structures de l'aide sociale. Une juriste spécialisée dans le droit de l'aide sociale a repris la direction du service social. Des processus internes ont été optimisés et une nouvelle répartition des tâches au sein de la commune a été décidée. La directrice du service social entretient en outre un dialogue régulier avec des interlocuteurs à l'échelon cantonal. Enfin, la commune a créé une commission sociale qui décharge énormément le conseil communal du travail opérationnel et lui laisse plus de temps pour ses tâches stratégiques essentielles, notamment le développement de la commune. La commission sociale, qui dispose d'un pouvoir décisionnel, gère notamment les affaires courantes et ne transmet au conseil communal que les éventuels recours.

Grâce à la professionnalisation et à la rationalisation des structures, mais aussi à d'autres mesures dans le domaine de l'organisation, Birr est parvenue à exploiter le

3 *Commune Suisse*, n° 5/2015.

4 www.sodk.ch → Domaines → Sécurité sociale → Aide sociale → Neuf principes pour la politique en matière d'aide sociale → *L'aide sociale, une pierre angulaire de la sécurité sociale* (PDF, 15.5.2014)

5 www.csias.ch → Fondements et positions → Fondements et études → Compensation des charges dans l'aide sociale (PDF, août 2014)

potentiel d'économies existant dans différents secteurs de l'aide sociale et à réduire durablement les coûts. Les bénéficiaires de l'aide sociale sont ainsi bien pris en charge et les règles sont claires. Au moins une fois par mois, ils sont entendus lors d'un entretien qui, comme presque tous les autres contacts, sont consignés par écrit. La commune garde également un œil sur leurs dépenses, notamment de consommation, afin d'éviter les abus.

L'an dernier, dans ses principes pour la politique en matière d'aide sociale⁴, la CDAS a appelé de ses vœux une professionnalisation de l'aide sociale, de manière à faire face à la complexité croissante de l'Etat social et des conditions de vie ainsi qu'aux exigences accrues envers la légitimité et la qualité des activités étatiques: « La CDAS s'engage pour que les services de l'aide sociale disposent d'un personnel en nombre suffisant et dont les qualifications répondent aux besoins des bénéficiaires. Aussi bien ces derniers que les services sociaux se voient confrontés à des situations devenues plus complexes, requérant de plus en plus souvent un encadrement individuel. Depuis plusieurs années déjà, il est évident que la mise en œuvre de l'aide sociale ne devrait plus être confiée à des organes de milice, ce qui se manifeste notamment par l'intensification de la coopération au niveau régional. Les services sociaux connaissent aujourd'hui en grande majorité des processus professionnalisés, une séparation entre la direction stratégique et le travail opérationnel ainsi qu'un contrôle de gestion qui confirme les décisions. Par ailleurs, la proportion des effectifs au bénéfice d'un titre de formation officiel dans le domaine du travail social a sensiblement augmenté. La tendance à davantage de professionnalisme et – lorsque cela est utile et opportun – à une plus grande régionalisation devra se poursuivre. »

L'exemple de Birr montre de façon saisissante que c'est dans les communes où l'aide sociale est essentiellement organisée selon un système de milice qu'il peut être judicieux de vérifier si cette forme de mise en œuvre est bien adaptée à la complexité de la tâche. Par ailleurs, le soutien opérationnel des exécutifs communaux par une gestion professionnelle présente le double avantage d'accroître l'efficacité de l'aide sociale et de rendre les fonctions exécutives communales à nouveau plus attrayantes.

La compensation intracantonale des charges, une entrave à l'action des communes ?

Pour terminer, il convient d'examiner brièvement dans quelle mesure la compensation des charges de l'aide sociale

entre les communes d'un canton est susceptible de limiter la marge de manœuvre de ces dernières ou de saper leur motivation à en tirer le meilleur parti. Chaque canton ayant trouvé son propre modèle en la matière, les approches varient du tout au tout en ce qui concerne la compensation horizontale des charges entre les communes⁵.

La situation actuelle dans le canton de Bâle-Campagne permet d'observer la controverse relative aux possibles conséquences d'une telle compensation. En septembre 2015, sept communes bâloises ont lancé une initiative communale demandant que chaque commune n'ait plus à endosser elle-même la totalité de ses coûts d'aide sociale, mais que 70 % de ces coûts soient répartis sur l'ensemble des 86 localités du canton au prorata du nombre de leurs habitants, 30 % restant à la charge exclusive de la commune qui les a générés. Les opposants au modèle proposé estiment que celui-ci s'attaque aux symptômes plutôt qu'aux causes, mais aussi que la compensation horizontale des charges réduit à néant le principe d'équivalence et met dès lors l'équité fiscale en péril. Les communes se verraient ainsi confisquer leur marge de manœuvre financière. De leur côté, les partisans de l'initiative en appellent à la solidarité intercommunale et à la compensation des handicaps structurels de certaines communes.

Quel que soit le modèle de compensation intracantonale choisi et ses conséquences au plan communal, les exemples montrent que les communes jouissent d'une réelle marge de manœuvre dans le domaine de l'aide sociale, même si, dans certains cas, c'est plutôt à long terme et après de nécessaires réformes structurelles que cette liberté d'action peut produire ses fruits. Et pour prendre des mesures et des décisions judicieuses à l'échelle locale et régionale, les communes n'auront à l'avenir pas d'autre choix que de revendiquer cette liberté et d'en tirer le meilleur parti. Pour leur propre bien, mais aussi pour celui des personnes tributaires de l'aide sociale économique.

Reto Lindegger, lic. phil. I / BLaw, directeur de l'Association des communes suisses.

Mél : reto.lindegger@chgemeinden.ch

L'aide sociale comme composante de la vie urbaine

Dans de nombreuses communes, principalement en Suisse alémanique, et surtout dans les villes, les prestations de l'aide sociale représentent une part significative du budget total. A cet égard, l'aide sociale est souvent au centre des débats tant politiques que médiatiques. Une forte pression s'est donc exercée, au cours de ces deux dernières années, non seulement sur l'aide sociale, mais aussi sur les responsables politiques, sur les travailleurs sociaux et également sur les bénéficiaires.



Nicolas Galladé

Initiative des villes pour la politique sociale



Katharina Rüegg

s'élève même à quatre enfants par classe. En d'autres termes, l'aide sociale et la gestion de ses bénéficiaires sont une composante de la vie urbaine. Concrètement, il est rare qu'on sache quelle voisine ou quel camarade de classe dépend de l'aide sociale. Ce seul fait est déjà un succès de l'aide sociale. La politique sociale des villes a pour tâche de permettre la cohabitation d'une multitude de personnes diverses et variées et d'offrir une chance aux plus faibles. C'est un combat contre la pauvreté et la détresse. Une vie digne doit être possible pour tous, même pour les plus défavorisés.

A cet égard, l'aide sociale apporte une contribution indispensable. Si une personne n'a pas un revenu suffisant et qu'elle n'a pas (ou plus) droit aux prestations des assurances sociales telles que l'AVS, la LPP, l'AI ou l'AC ou si ces assurances ne suffisent pas à couvrir ses besoins vitaux, elle peut prétendre à des prestations sociales sous condition de ressources, dont l'aide sociale, qui constitue le dernier rempart de la protection sociale. Dans l'ensemble, on constate que l'aide sociale fonctionne : elle est un pilier important du système suisse de la sécurité sociale et peut faire la différence grâce à des moyens engagés de manière efficace et ciblée. Elle assure l'existence de quelque 257 000 personnes, alors qu'elle représente moins de 3 % de toutes les prestations sociales et que les coûts par cas sont nettement moins élevés que pour l'AI ou les PC. Dans les villes, comme dans tout le pays, très peu de gens sont dans la misère, la déchéance ou sans abri. L'aide sociale contribue à la paix sociale, à une cohabitation harmonieuse et à la stabilité économique.

L'aide sociale fonctionne

Au vu des débats actuels, il vaut la peine d'examiner la valeur et le rôle de l'aide sociale en tant que dernier filet du système de sécurité sociale dans notre pays, en tenant compte notamment du point de vue et de l'expérience des villes. Dans le cadre de l'aide sociale, les villes fournissent des prestations importantes en matière d'intégration. Elles supportent également une part non négligeable de la charge sociale, organisationnelle et financière due à l'aide sociale. En effet, plus d'un quart de tous les bénéficiaires de l'aide sociale vivent dans les six plus grandes villes du pays. Les taux d'aide sociale sont presque toujours plus élevés dans les zones urbaines qu'à la campagne. A Winterthur, mais aussi à Berne ou à Bâle, il y a en moyenne dans chaque classe deux enfants dont les parents dépendent de l'aide sociale. A Bienne, ce ratio

Les problématiques sociales dans les villes

C'est d'abord dans les villes que les nouvelles problématiques sociales apparaissent au grand jour. Obligées à réagir rapidement et à trouver des solutions innovantes, les villes regardent alors comment les autres font face à leurs défis. Il s'agit non seulement de tirer des leçons des expériences des autres, mais aussi de relayer ses propres expériences à un échelon supérieur. Voilà pourquoi les villes ont mis sur pied, il y a 16 ans, une comparaison au moyen d'indicateurs sociaux. C'est justement sur le long terme que des tendances et des évolutions peuvent être observées, ce qui permet de tirer des conclusions pour l'avenir. En outre, dans les discussions sur l'aide sociale, qui ont souvent un caractère émotionnel, il est indispensable de s'appuyer sur des faits et des considérations scientifiques qui se basent sur le long terme.

Si l'on observe les 16 dernières années¹, on constate que le système de sécurité sociale fonctionne. C'est notamment grâce à l'aide sociale, qui a dû compenser, durant cette période, quelques lacunes intervenues à la suite de changements importants dans les assurances sociales. Aujourd'hui, les personnes qui sont atteintes dans leur santé, qui ont des qualifications professionnelles insuffisantes ou qui ont un emploi précaire ou pour une courte durée sont plus souvent et plus longtemps dépendantes de l'aide sociale qu'il y a 16 ans. En effet, le chômage de longue durée ainsi qu'une santé défaillante représentent aujourd'hui, après diverses révisions de l'AI et de l'AC, des risques moins bien couverts qu'auparavant.

Pourtant, le taux d'aide sociale n'a pratiquement pas changé depuis plusieurs années. Les chiffres enregistrés depuis 2005 montrent que ce taux est resté constant dans de nombreuses villes ou qu'il n'a que peu changé. L'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale suit donc à peu près la croissance démographique. Il n'y a ainsi pas lieu de s'alarmer. Malgré tout, certaines évolutions méritent un examen plus approfondi : dans le comparatif entre les villes, les taux d'aide sociale sont très différents. Ceux-ci sont particulièrement élevés en Suisse romande, dans l'Arc jurassien ainsi que dans les villes les plus grandes. Les risques pour les collectivités publiques ne sont pas répartis uniformément, car cela dépend de la composition sociodémographique de la population, de la taille, de la situation géographique, de la situation en matière de logement et de la vocation de centre de la ville en question. A cela s'ajoute le fait que le nombre de cas et la durée moyenne de chaque cas, et donc les coûts qui en découlent, ne font qu'augmenter.

Les failles de ce système sont dues à trois facteurs. Premièrement, l'aide sociale est reléguée au second plan au niveau fédéral : elle est rarement prise en compte dans les modifications apportées aux assurances sociales. Deuxièmement, les problèmes auxquels elle est confrontée sont toujours plus nombreux. Fondée sur le principe de subsidiarité et financée par la fiscalité, l'aide sociale, en tant que dernier rempart de la sécurité sociale, doit faire face à des charges de plus en plus élevées. Et troisièmement, on observe une inégalité croissante des charges qui pèsent sur les communes, les villes et les régions, ce qui engendre des effets incitatifs pervers auprès des collectivités publiques.

C'est en particulier dans les cantons ne disposant pas d'un système équitable de répartition des charges sociales entre les communes que la pression financière et politique peut inciter à vouloir dissuader les bénéficiaires potentiels de l'aide sociale ou à pousser les bénéficiaires de l'aide sociale vers d'autres communes, ce qui est contraire à

la dignité et à la solidarité. Ce phénomène s'observe désormais dans les villes et les communes qui ont une fonction de centre ainsi que, de plus en plus souvent, dans les communes d'agglomération. L'Initiative des villes pour la politique sociale regarde cette concurrence négative en matière d'aide sociale avec beaucoup d'inquiétude. Cette évolution remet en question la solidarité et la cohésion sociale. Car, fondamentalement, l'Etat doit apporter son soutien dans des situations d'urgence, indépendamment du lieu où la personne s'installe. L'Initiative des villes pour la politique sociale refuse catégoriquement que les villes et les communes jouent à Pierre le Noir avec les bénéficiaires de l'aide sociale.

L'attractivité des villes se reflète également dans l'aide sociale

Les villes sont les premières concernées et les plus touchées par l'évolution de l'aide sociale. En tant que centres économiques, elles attirent les demandeurs d'emploi. Les bonnes infrastructures et les courtes distances profitent à tous, pas seulement à ceux qui ont un portemonnaie bien garni. Ceux qui décident de s'installer en Suisse, que ce soit comme expatriés ou comme réfugiés, iront si possible là où ils connaissent déjà des gens ou là où ils peuvent parler dans leur propre langue. Les villes connaissent une plus grande tolérance et un certain anonymat du fait de leur taille, ce qui permet à différents modes de vie de coexister. Elles agissent comme un aimant. C'est ainsi qu'elles deviennent tout naturellement un centre névralgique pour les personnes qui ne peuvent temporairement pas subvenir elles-mêmes à leurs besoins.

Les villes sont porteuses d'innovation en matière de sécurité sociale. Elles ont la masse critique pour qu'on y observe très vite les évolutions futures. Elles échangent leurs expériences, comparent leurs analyses et apprennent les unes des autres. Elles ont la volonté et parfois aussi les moyens de s'attaquer aux problèmes. Ainsi, les villes ont élaboré des mesures efficaces pour l'intégration professionnelle et la lutte contre les abus. Elles contribuent de manière essentielle à professionnaliser l'aide sociale,

L'Initiative des villes pour la politique sociale représente les intérêts de la Suisse urbaine en matière de politique sociale. Elle est une section de l'Union des villes suisses et regroupe 60 villes. Chaque année, elle publie le « Comparatif des indicateurs d'aide sociale dans les villes suisses » : www.initiative-villes.ch

¹ Salzgeber, Renate, *Tendances dans l'aide sociale; 15 ans de comparaison des indicateurs sociaux (rapport disponible en allemand uniquement)*, publié par l'Initiative des villes pour la politique sociale, Berne 2014.

elles investissent beaucoup pour que les bénéficiaires de l'aide sociale puissent en sortir rapidement, améliorent constamment le controlling et développent de nouvelles approches pour trouver des solutions.

Les problèmes auxquels est confrontée l'aide sociale sont toujours plus nombreux

Etant donné que les circonstances qui mènent à l'aide sociale ont sensiblement changé, celle-ci doit assumer de nouvelles tâches. Les mutations structurelles de l'économie ont pour conséquence qu'il est de plus en plus difficile d'accéder au marché du travail pour les personnes peu qualifiées ou limitées dans leur capacité de travail. Les personnes atteintes dans leur santé ou ayant des difficultés professionnelles, par exemple du fait de qualifications faibles ou qui ne sont plus demandées, dépendent aujourd'hui plus fréquemment et plus longtemps de l'aide sociale. Conçue initialement comme un soutien en situation d'urgence, l'aide sociale doit de plus en plus souvent couvrir les besoins vitaux à long terme, par exemple en cas de chômage de longue durée ou d'atteinte à la santé, dans le domaine de l'asile ou pour soutenir des familles. Elle doit donc de plus en plus compenser des anomalies structurelles, ce qui pose de nouvelles problématiques et engendre une augmentation des coûts.

Souvent trop malade pour le marché du travail actuel, mais pas assez pour une rente AI

Avec la Haute école spécialisée bernoise, l'Initiative des villes pour la politique sociale s'est penchée plus en détail sur la situation des personnes qui sont à l'aide sociale durant une longue période². Ce qui frappe, c'est de voir surtout l'état de santé des personnes qui sont à l'aide sociale depuis plus de trois ans. L'étude se base sur des échantillons représentatifs dans onze villes et montre que près de deux tiers des bénéficiaires de longue durée sont manifestement atteints dans leur santé. Ils sont souvent trop malades pour exister sur le marché du travail, mais ne peuvent généralement pas prétendre à une rente AI.

Parmi les bénéficiaires de longue durée manifestement atteints dans leur santé, environ 40 % souffrent de problèmes physiques des suites d'un accident ou d'une maladie. Quelque 20 % ont un problème d'addiction aigu, un peu plus de 10 % ont été diagnostiqués par leur médecin comme étant dépressifs et environ 30 % souffrent d'une autre maladie psychique. Selon les services sociaux compétents, une majorité des personnes atteintes dans leur santé seraient éligibles à une rente AI. Or, à peine 10 % touchent aujourd'hui une rente AI entière ou partielle.

Parmi les bénéficiaires de longue durée, on compte également beaucoup de familles monoparentales et de

couples avec plus de trois enfants qui n'ont pas encore l'âge d'être scolarisés. Si les groupes à risque pour une longue durée de perception sont les mêmes partout, leur représentation varie fortement d'une ville à l'autre. Ce sont des personnes peu qualifiées, des personnes au chômage ou en fin de droit de plus de 55 ans, ainsi que des étrangers peu qualifiés. Comparativement, les enfants et les jeunes constituent le groupe le plus représenté dans l'aide sociale. Par ailleurs, d'importants défis attendent les villes en ce qui concerne l'intégration de réfugiés reconnus comme tels et de personnes admises provisoirement.

Modèles de financement plus ou moins équitables

Les budgets des villes en matière d'aide sociale ne peuvent pas être comparés les uns aux autres. Suivant le canton, les charges financières et organisationnelles des villes et des communes présentent des profils très différents: les systèmes d'aide en amont (p.ex. aides aux chômeurs ou prestations complémentaires en faveur des familles), la répartition des dépenses entre le canton et les communes ainsi que les prestations financées via le budget de l'aide sociale (p.ex. financement d'institutions ou de projets d'intégration professionnelle) varient fortement d'un canton à l'autre. En outre, dans différents cantons, il existe des mécanismes de compensation horizontale des charges.

Si l'aide sociale coûte cher, c'est principalement en raison d'un rallongement de la durée de soutien moyenne, d'une augmentation du nombre de cas et d'un renchérissement des logements. Pour de nombreuses villes et communes, les coûts de l'aide sociale représentent une part toujours plus importante du budget. Il ne fait aucun doute que les charges liées à l'aide sociale incombent majoritairement aux villes: 28 % de toutes les personnes soutenues par l'aide sociale en Suisse habitent dans les 13 villes ayant servi de base pour la comparaison des indicateurs sociaux, alors que ces villes n'abritent que 15 % environ de la population suisse. Dans de nombreux cantons, en particulier en Suisse alémanique, ce sont les communes qui sont responsables du financement de l'aide sociale. La pratique montre que, dans les cantons dotés de bons systèmes en amont et de systèmes équitables de compensation des charges, les villes disposent d'une plus grande marge de manœuvre quant au financement et à l'organisation de l'aide sociale. Les incitations qui favorisent une concurrence négative s'en trouvent ainsi réduites.

2 Salzgeber, Renate, *Kennzahlenvergleich zur Sozialhilfe in Schweizer Städten, Berichtsjahr 2014, Schwerpunkt Langzeitbeziehende in der Sozialhilfe*, édité par l'Initiative des villes pour la politique sociale, Berne 2015.

La question se pose de savoir s'il est politiquement judicieux, à long terme, de confier aux seules villes et communes la charge d'assurer de tels risques structurels sur le plan social. Il convient de lancer dès à présent une discussion sur des solutions de financement plus largement soutenues.

L'aide sociale du futur

Les villes sont d'avis que l'aide sociale doit être mieux intégrée dans l'ensemble du système suisse de sécurité sociale. Il faut édicter des réglementations fédérales, qui garantissent l'égalité de droit et qui définissent les conditions d'octroi et les prestations d'aide sociale. Les normes CSIAS, qui ont été fixées conjointement par les cantons, les communes, les villes et les experts et qui bénéficient d'un large soutien, constituent la base en vue de nouvelles mesures d'harmonisation. Le processus déjà engagé concernant la révision des normes CSIAS et leur adoption par la CDAS est une étape importante dans le but de renforcer la légitimité et l'acceptation de l'aide sociale. Les villes s'investissent dans ce processus. Il est essentiel que le calcul de l'aide sociale continue de se baser sur le minimum vital qui garantit la participation de tout un chacun à la vie de la société, et que cette base de calcul ne soit pas remise en question. Les villes restent favorables à un engagement plus étendu de la Confédération, qui déboucherait sur la rédaction d'un article constitutionnel sur le minimum vital ainsi que d'une loi-cadre.

Répartition plus efficace des coûts de l'aide sociale

Les villes saluent le fait que les cantons (représentés par la CDAS) s'engagent en faveur d'une harmonisation et d'une répartition des charges plus équitable, même à l'intérieur des cantons. En effet, les coûts de l'aide sociale varient fortement d'une commune à l'autre et d'une ville à l'autre; c'est particulièrement vrai pour la Suisse allemande. Dans les cantons qui n'ont pas de modèle de répartition des charges adapté, il convient d'examiner si un tel système pourrait être introduit. Les systèmes qui ont fait leur preuve, comme c'est le cas en Suisse romande, peuvent servir de modèle.

Interventions précoces et ciblées

Outre une répartition des charges plus équitable, l'Initiative des villes pour la politique sociale propose d'autres mesures à l'intention de la Confédération, des cantons, des villes et des communes, l'objectif étant d'améliorer sur le long terme la situation actuelle d'importants groupes à risque. La Confédération fait usage de ses compétences

conformément à l'art. 114, al. 5 (aide sociale en faveur des chômeurs, chômage de longue durée) et à l'art. 116 (familles) de la Constitution fédérale, afin de combler des lacunes entre les systèmes de la sécurité sociale et de couvrir d'importants risques structurels. Elle permet ainsi une égalité de droit et une harmonisation dans les domaines qui sont déjà de son ressort. En cas de modifications dans les assurances sociales (comme l'AC, l'AI et l'AVS), il faut tenir compte des conséquences pour l'aide sociale et en faire état en toute transparence. L'Initiative des villes pour la politique sociale rejette tout transfert unilatéral des coûts sur les communes et sur l'aide sociale.

L'Initiative des villes pour la politique sociale voit dans la collaboration interinstitutionnelle une chance de créer de nouvelles formes de collaboration et d'optimiser les interfaces. En effet, si l'on intervient tôt, il est possible d'obtenir de bons résultats. Une sortie rapide et durable de l'aide sociale est la façon la plus efficace de contribuer à la diminution des coûts.

A cet égard, plusieurs facteurs sont déterminants. Il s'agit d'investir dans la formation, et ce à tous les niveaux et dans toutes les étapes de la vie, que ce soit dans l'éducation de la petite enfance ou dans la formation et le perfectionnement des adultes. La formation est l'un des principaux remèdes contre la dépendance à l'aide sociale. Les personnes titulaires d'un diplôme professionnel ont nettement moins de risques de se retrouver à l'aide sociale que les personnes peu qualifiées. Il est également nécessaire de prendre, dès que possible, des mesures au niveau de l'intégration et de la qualification des réfugiés et des personnes admises provisoirement. Concernant les bénéficiaires de longue durée, des analyses plus approfondies sont nécessaires. L'ampleur des problèmes de santé, tant physique que psychique, parmi ce groupe de bénéficiaires est désormais reconnue, ce qui n'est pas le cas des liens de cause à effet sous-jacents. L'Initiative des villes pour la politique sociale préconise d'encourager l'intégration sociale, en particulier pour les bénéficiaires de longue date, comme moyen de prévention contre les risques liés à la pauvreté et à la santé.

Nicolas Galladé, président de l'Initiative des villes pour la politique sociale, membre de l'exécutif de Winterthour, Département des affaires sociales.
Mél: Nicolas.Gallade@win.ch

Katharina Rüegg, licenciée ès lettres, directrice de l'Initiative des villes pour la politique sociale.
Mél: info@staedteinitiative.ch

Vaud: l'aide sociale est devenue un revenu d'insertion

Dans le canton de Vaud, l'aide sociale a décidé de miser sur l'insertion socioprofessionnelle. Elle a mis en place une collaboration entre les acteurs principaux. L'accent est mis en particulier sur les jeunes sans formation. Il s'agit de transformer l'aide sociale en tremplin vers la formation professionnelle. En parallèle, le canton a développé une politique de lutte contre la précarité destinée en premier lieu aux familles et aux chômeurs âgés. Les premiers résultats sont encourageants.



Pierre-Yves Maillard
Département de la santé et de
l'action sociale, canton de Vaud

Introduction

L'évolution de l'aide sociale représente un défi pour les politiques cantonales, en raison des dépenses en constante augmentation et de la forte médiatisation des situations d'abus dans ce domaine.

Dernier filet de la sécurité sociale, l'aide sociale a pour mission d'assurer des moyens d'existence dignes aux personnes provisoirement ou durablement dans l'indigence et de soutenir ces personnes dans les démarches leur permettant de retrouver une autonomie sociale et financière.

Pour faire face à ces enjeux, le canton de Vaud a développé une stratégie active, en quatre axes. Celle-ci vise à prévenir le recours à l'aide sociale, rebaptisée revenu d'insertion (RI), à renforcer les moyens des professionnels pour assurer leur mission, à miser sur des programmes innovants en matière de réinsertion, en particulier par la formation des jeunes adultes, et à sécuriser l'octroi du RI.

Les modes de financement de l'aide sociale facilitent la bonne collaboration avec les communes et le soutien

de ces dernières aux objectifs de la politique cantonale. Ils sont basés sur une péréquation entre le canton et les communes, ainsi qu'entre les communes, et préservent les communes qui ont les taux les plus élevés d'aide sociale.

Cette politique a eu des résultats encourageants. Le taux d'aide sociale dans le canton de Vaud est resté stable, voire en légère diminution ces deux dernières années, passant de 5,1 % en 2012 à 4,9 % en 2014. Les mesures en faveur de la formation des jeunes ont également porté leurs fruits, plus de 850 jeunes ont obtenu depuis 2006 un titre professionnel (en majorité un CFC).

Fort de ces résultats, le canton de Vaud veut généraliser cette politique de formation des jeunes adultes et transformer l'aide sociale pour les jeunes adultes en tremplin vers la formation. Dans le cadre d'une prochaine révision de la loi sur l'action sociale vaudoise, il est prévu que tout nouveau demandeur d'aide sociale, âgé de 18 à 25 ans et sans formation professionnelle, sera orienté dans un délai de trois mois vers une mesure de préparation à la formation. Ces mesures donnant droit, dans le canton de Vaud, à une bourse d'études, ces jeunes seront traités comme tout jeune en formation, y compris en ce qui concerne l'obligation d'entretien des parents.

Organisation de l'aide sociale

Le canton et les communes sont coresponsables du régime d'aide sociale, appelé le revenu d'insertion. Le canton a la responsabilité du pilotage du dispositif et de l'élaboration du cadre légal et normatif. Il précise les conditions d'application du revenu d'insertion dans des normes et des directives à l'intention des collaborateurs des centres sociaux régionaux (CSR).

Les communes, regroupées en dix régions d'action sociale, sont responsables de l'octroi des prestations. Chaque région dispose d'un centre social régional et est responsable de l'engagement des collaborateurs.

Au total, ce sont plus de 600 collaborateurs qui œuvrent dans les régions, en particulier 300 gestionnaires administratifs et 200 assistants sociaux. Cette organisation favorise la professionnalisation du travail social. Pour renforcer l'efficacité du dispositif, le canton et les régions ont mis en œuvre, en 2011, une profonde réorganisation du travail au sein des CSR, en distinguant d'une part l'octroi de la prestation financière, sous la responsabilité complète des gestionnaires administratifs, et d'autre part le travail d'appui social, mission des assistants sociaux.

Cette réorganisation a permis de simplifier l'organisation, de clarifier les responsabilités et de libérer du temps des assistants sociaux pour renforcer le travail social et le suivi de l'insertion socioprofessionnelle.

Développer des programmes innovants pour maîtriser l'évolution du nombre de dossiers au RI

Collaboration avec les offices régionaux de placement (ORP)

Une collaboration étroite avec les ORP existe depuis 2006, date d'entrée en vigueur du RI. Les conseillers en placement des ORP sont chargés de l'insertion professionnelle des bénéficiaires du RI. Près de 20 % des bénéficiaires du RI, soit en moyenne 2500 à 3000 personnes, sont suivies chaque mois par un ORP, avec des prestations similaires à celles prévues pour les chômeurs au bénéfice de la LACI. Les mesures d'insertion professionnelles sont financées par la facture sociale vaudoise (50 % à charge du canton, 50 % à charge des communes).

Pour améliorer l'efficacité de l'insertion professionnelle, le canton a expérimenté une nouvelle organisation, à Lausanne, en créant une unité commune ORP/CSR. Cette unité est composée de conseillers en placement et d'assistants sociaux, qui travaillent ensemble, dans un objectif commun de retour à l'emploi des bénéficiaires du RI. Les chômeurs de longue durée au RI bénéficient ainsi d'une prise en charge complète et intégrée des problèmes sociaux qui peuvent être des obstacles à la reprise d'un emploi, tout en bénéficiant des mesures d'insertion professionnelle. Cette expérience est suivie par le SECO.

FORJAD

Le programme FORJAD a été lancé en 2006 à l'intention des jeunes bénéficiaires RI par les Départements de la santé et de l'action sociale, de la formation et de la jeunesse et de l'économie. Le gouvernement du canton de Vaud faisait le constat inquiétant de l'augmentation du nombre de jeunes adultes (18 à 25 ans) sans formation professionnelle émergeant à l'aide sociale.

Ainsi, depuis bientôt dix ans, le programme FORJAD propose un accompagnement des jeunes vers la formation professionnelle. Les jeunes adultes participent tout d'abord à des mesures de préparation à la formation (élaboration d'un projet professionnel, rattrapage scolaire, accompagnement psychosocial). Une fois le contrat d'apprentissage signé, des coaches spécialisés accompagnent les jeunes dans leur formation professionnelle (soutien scolaire, professionnel, socioadministratif et personnel) puis dans la recherche d'un emploi. Dès leur entrée en formation, les jeunes bénéficient d'une bourse d'étude prenant le relais du RI.

Depuis 2006, plus de 2 500 jeunes adultes ont intégré le programme. 860 ont achevé leur formation avec succès. Le taux de réussite global durant le processus de formation s'élève à 65 %. Ce pourcentage comprend l'ensemble des jeunes qui poursuivent leur formation et ceux qui l'ont terminée. Le gouvernement vaudois a décidé, en 2013, d'étendre le programme à la population des 26 à 40 ans (FORMAD). Plus de 200 adultes ont débuté une formation professionnelle.

En 2015, le budget de FORJAD et de son pendant pour les adultes, FORMAD, est de 8 millions de francs, auxquels s'ajoutent 7 millions pour les mesures de préparation à la formation.

Mesures d'insertion sociale

En collaboration avec les associations et fondations actives dans le domaine de l'insertion, le Service de prévoyance et d'aide sociales (SPAS) établit depuis 2005 un catalogue de mesures d'insertion sociale à la disposition des assistants sociaux des centres sociaux régionaux. Ces mesures représentent un instrument majeur de l'insertion par l'emploi et la formation des bénéficiaires du RI non suivis par les ORP. Toutes proposent un suivi individualisé en rapport avec les objectifs fixés dans le cadre de l'appui social fourni par les assistants sociaux. Réparties sur tout le territoire vaudois, plus de 50 mesures sont organisées par une trentaine d'organismes. En 2015, 20,4 millions de francs sont investis pour financer les mesures d'insertion sociale.

Outre les mesures de préparation à la formation des jeunes adultes, il existe des mesures socioprofessionnelles visant le recouvrement de l'aptitude au placement par un coaching, des stages en entreprises et si besoin une remise à niveau des connaissances de base. Certaines d'entre elles s'adressent particulièrement aux parents afin de leur permettre de trouver un soutien dans leur recherche de solution de garde pour leurs enfants en parallèle de leur recherche d'emploi. Des mesures sont exclusivement dédiées au développement de compétences de base comme l'apprentissage du français ou de la gestion des affaires administratives ou financières. Enfin, plusieurs proposent des activités dites de « bas seuil » afin de favoriser le rétablissement de liens sociaux et d'orienter parfois les participants vers les soins.

Les résultats sont encourageants, car une personne sur deux entame une formation ou décroche un emploi au terme de sa participation à une mesure socioprofessionnelle ou de préparation à la formation.

ProLog-Emploi

ProLog-Emploi est né du double constat du fort besoin en personnel dans le secteur sociosanitaire et du grand bassin de candidats potentiels parmi les bénéficiaires du RI. Ces emplois d'insertion durent dix mois et sont rémunérés en conformité avec le salaire minimum de la

convention collective de travail du secteur parapublic vaudois. Ils permettent aux bénéficiaires de se réinsérer dans le monde du travail en se formant, en se créant un réseau et des références professionnelles. L'association ProLog-Emploi agit comme interface pour les institutions (sélection des candidats et prospection) et suit les participants durant toute la durée du programme jusqu'au placement. Depuis 2013, le programme est étendu au domaine de l'accueil de jour des enfants. 492 personnes ont intégré le programme depuis 2010, parmi les 330 contrats à durée déterminée accomplis, 51 % ont débouché immédiatement sur la signature d'un contrat de durée indéterminée.

Politique de prévention pour éviter le recours à l'aide sociale

Depuis la crise des années 90, l'aide sociale a dû répondre progressivement à de nouveaux besoins, l'insuffisance de revenus des travailleurs à faible revenu (working poor), la vulnérabilité financière des familles, en particulier des familles monoparentales, la difficile réinsertion professionnelle des chômeurs de longue durée, en particulier des chômeurs âgés. L'aide sociale s'est adaptée, en développant notamment des compétences en matière d'insertion socioprofessionnelle.

Toutefois, pour faire face à ces nouveaux besoins et éviter un recours toujours plus important à l'aide sociale, le canton de Vaud a développé une politique de lutte contre la précarité, en créant notamment deux régimes sociaux cantonaux nouveaux: les prestations complémentaires pour les familles avec enfants de moins de 16 ans et la rente-pont pour les chômeurs âgés. Ces deux objets ont été acceptés en votation populaire, sur un référendum.

Les prestations complémentaires pour familles

Elles permettent de compléter le revenu d'une famille qui exerce une activité professionnelle. Le financement est incitatif, par la prise en compte d'un revenu minimal, d'une franchise sur le revenu et par le remboursement des frais de garde. Ce financement incitatif favorise le maintien ou l'augmentation de l'activité lucrative des familles concernées. Depuis 2011, plus de 2000 familles ont pu quitter l'aide sociale ou n'ont pas dû y avoir recours grâce à ces prestations.

En complément de ce dispositif, un programme pilote « Coaching Familles » (CoFa) a été mis en place en 2012 pour permettre aux familles à l'aide sociale, qui exercent une activité lucrative mais ne disposent pas d'un revenu suffisant pour accéder aux PC Familles ou être complètement autonomes financièrement, d'augmenter et de stabiliser leurs revenus. Pour atteindre ces objectifs, les familles sont suivies par des coachs professionnels par différents moyens: développement des compétences, me-

sures pour augmenter l'employabilité (formations courtes, garde d'enfant) ou encore soutien dans la recherche d'un emploi fixe (coût du coaching en 2015: 1,8 million de francs). Durant le programme, les familles sont transférées du RI aux PC Familles. A l'heure actuelle, plus de 170 familles ont achevé le programme et 62 % de celles-ci se sont maintenues aux PC Familles ou sont devenues complètement autonomes financièrement.

La rente-pont

Elle permet à des chômeurs ayant épuisé leurs droits aux prestations de l'assurance-chômage et ne disposant pas d'une fortune personnelle d'accéder, à deux ans de l'âge de la retraite, à des prestations de soutien calquées sur les PC à l'AVS/AI. Les chances de réinsertion sur le marché du travail des chômeurs âgés de longue durée sont très faibles. La rente-pont permet d'assurer une prestation avant la retraite, sans perte sur les rentes futures LPP.

Entre 2011 et 2014, près de 900 rentes-pont ont été octroyées à des chômeurs de longue durée remplissant les conditions de l'aide sociale.

Ces deux régimes sont financés par des cotisations de 0,06 % prélevées auprès des personnes salariées, des personnes indépendantes et des employeurs, ainsi que par une contribution du canton et des communes.

Sécurisation: un renforcement des contrôles

Le Département de la santé et de l'action sociale a fortement intensifié la lutte contre la fraude au cours de ces dernières années.

Les contrôles font partie intégrante du travail quotidien des collaborateurs des CSR. Une révision légale en cours permettra de faciliter l'accès aux informations nécessaires à ces contrôles. En cas de doutes, les professionnels des CSR peuvent faire appel à une équipe d'enquêteurs (15 emplois plein temps) qui sont chargés de vérifier la situation et les déclarations des bénéficiaires. 350 enquêtes sont diligentées chaque année. Elles mettent en lumière, dans 60 % des cas, une ou plusieurs fraudes, dont les plus fréquentes sont la dissimulation de revenus, de comptes bancaires, ou des informations erronées sur la composition du ménage. Les résultats de ces enquêtes ont engendré près de 130 arrêts d'aide de 2011 à 2014, ce qui représente une non-dépense annuelle de plus de 3 millions de francs.

Depuis 2011, le Département réalise des audits transversaux portant sur la détection de revenus non déclarés liés à l'exercice d'une activité lucrative, en croisant les données administratives déclarées par les employeurs auprès de l'AVS avec les revenus annoncés par les bénéficiaires qui touchent depuis plus de deux ans l'aide sociale. Le Département a également accès aux données fiscales concernant les bénéficiaires du RI et depuis 2015 aux données fiscales des bénéficiaires imposés à la source.

Le canton souhaite ainsi prévenir les abus, par un message clair sur sa volonté d'agir strictement dans ce domaine et de ne pas accepter les fraudes. Il faut relever toutefois qu'elles ne concernent qu'une minorité des personnes aidées, la très grande majorité des bénéficiaires respectent les règles, très rigoureuses, de l'octroi de l'aide sociale.

Financement de l'aide sociale vaudoise

Le canton de Vaud a instauré en 2005 une loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) qui a pour but d'assurer la participation des communes à l'organisation et au financement de la politique sociale. Cette loi définit entre autres les types de dépenses faisant partie de la répartition financière entre l'Etat et les communes et règle les modalités de financement de ces coûts. Concernant le RI, cette loi s'applique aux prestations et aides financières ou non financières individuelles, aux mesures d'insertion professionnelle et aux mesures d'insertion sociale pour les personnes en difficulté ainsi qu'aux mesures de prévention et d'information. Par ailleurs, les subventions aux associations régionales et aux autres organes appliquant le RI, ainsi que les frais de formation du personnel appliquant l'action sociale cantonale relèvent également de la LOF. Jusqu'en 2015, les dépenses relevant de la LOF, appelée dans le langage courant «facture sociale», étaient partagées à raison de 50/50 % entre l'Etat et les communes. Concernant la contribution financière de ces dernières, elle se calcule sur la base d'une péréquation intercommunale. Ainsi, le montant total de la facture sociale est réparti entre les communes en tenant compte de leur capacité financière et de leurs recettes conjoncturelles. Ce système permet une bonne planification tout en respectant l'autonomie des communes et la stabilité des finances communales dans la durée. La péréquation intercommunale a le grand avantage de ne pas désavantager les communes ayant, de par leur démographie spécifique, leur situation géographique et leur tissu socioéconomique, des charges sociales plus lourdes que d'autres. Ces dernières communes ne sont ainsi pas préférentielles en termes financiers, ce qui est un garant important pour la solidité du système de l'aide sociale vaudoise et la solidarité intercommunale et sociale en générale.

Dès 2016, suite à des négociations entre le canton et les communes, le montant qui dépassera les dépenses de l'Etat engagées en vertu de la LOF par rapport au décompte de l'année précédente n'est plus à la charge des communes qu'à un tiers. Les situations financières difficiles de certaines communes et la part importante de la croissance des dépenses sociales en leur sein a été le déclencheur de cette nouvelle répartition financière. Le montant total des prestations sociales faisant l'objet d'une répartition entre le canton et les communes s'élevait en 2014 à 1,35 milliards. Quant aux seules prestations

relevant de l'aide sociale, elles représentent 480 millions de francs, soit 240 millions pour le canton et 240 millions à répartir entre les communes.

Perspectives : une nouvelle prise en charge des jeunes adultes sans formation

Le canton de Vaud envisage une réforme importante de l'aide sociale pour les jeunes adultes sans formation. Au vu des résultats encourageants du programme FORJAD, il s'agit de transformer l'aide sociale pour les jeunes adultes en tremplin vers la formation professionnelle. Cette réforme vise à offrir un avenir aux jeunes qui sont sans formation professionnelle.

En effet, l'aide sociale «traditionnelle» n'est pas une réponse adaptée aux besoins de ces jeunes. Elle peut au contraire constituer un risque, celui de rester durablement exclu du marché de l'emploi et dans l'incapacité de construire sa vie sociale et professionnelle.

Le canton de Vaud prévoit donc de généraliser le programme pilote FORJAD à l'ensemble des jeunes sans formation, qui demandent l'aide sociale. Environ 850 jeunes pourraient être concernés chaque année dans le canton de Vaud.

Les centres sociaux seront chargés d'évaluer la situation de ces jeunes, dans un délai de trois mois, et de les orienter dans une mesure de préparation à la formation. Suite à une révision de la loi sur l'aide aux études, ces mesures donneront droit, dès juillet 2016, à une bourse d'études. Dès lors, en principe, ces jeunes ne toucheront pas l'aide sociale. Un éventuel soutien pendant la période d'évaluation de la situation sera accordé sous la forme d'une aide ponctuelle.

Cette réforme permettra également d'associer les parents au soutien apporté aux jeunes. Ils seront informés sur l'accompagnement proposé et sollicités pour établir la contribution matérielle ou financière qu'ils peuvent apporter, notamment pour les jeunes obtenant une bourse pour un programme de préparation à la formation.

Le code civil ne prévoit pas d'obligation d'entretien pour les parents en cas d'indigence des jeunes, sauf pour les parents dans l'aisance. Par contre, les parents ont une obligation d'entretien lorsque le jeune est en formation. L'orientation des jeunes vers la formation avec l'obtention d'une bourse d'études pendant le programme de préparation à la formation rétablit ainsi une certaine égalité de traitement entre les parents des jeunes en formation et ceux de jeunes indigents pour lesquels une perspective de formation est possible.

Pierre-Yves Maillard, chef du Département de la santé et de l'action sociale, canton de Vaud.

Mél : info.sgdsas@vd.ch

Aide sociale: les chiffres de 2005 à 2014

La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale des dix dernières années montre que les enfants, les personnes divorcées et les ressortissants étrangers présentent un risque accru d'être tributaires de l'aide sociale, quelle que soit l'évolution de l'économie. En particulier, les personnes sans formation post-obligatoire sont surreprésentées à l'aide sociale.



Marc Dubach
Office fédéral de la statistique



Thomas Priester

La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale fournit des informations sur l'étendue (la portée ou le volume) et le risque, sur le profil sociodémographique des bénéficiaires, sur leur situation familiale et économique. Instrument important de la politique sociale des cantons et de la Confédération, elle constitue une base essentielle au calcul de compensation des charges dues à des facteurs

Taux d'aide sociale

Le taux d'aide sociale est l'indicateur le plus important de la statistique de l'aide sociale. Il mesure la part des personnes qui ont touché au moins une prestation de l'aide sociale pendant l'année considérée par rapport à la population résidente permanente au 31 décembre de l'année précédente.

sociodémographiques effectué dans le cadre de la pérennité financière intercantonale. La statistique des bénéficiaires de l'aide sociale repose sur une définition large de l'aide sociale. Outre l'aide sociale financière au sens strict, c'est-à-dire l'aide sociale économique versée en application des lois cantonales, elle couvre d'autres prestations sociales sous condition de ressources répertoriées dans l'inventaire établi par l'Office fédéral de la statistique (OFS)¹. Un autre élément pertinent est la statistique financière, qui recense les dépenses de la Confédération et des cantons en la matière². Les chiffres commentés dans le présent article se rapportent au volet principal de la statistique des bénéficiaires de l'aide sociale, c'est-à-dire aux données relatives à l'aide sociale économique respectivement à l'aide sociale au sens strict.

L'évolution du taux de l'aide sociale et son contexte

Le graphique **G1** montre l'évolution du taux d'aide sociale et celle d'autres indicateurs de la croissance économique et du marché du travail depuis le début des années 1990. La part de la population qui dépend entièrement ou partiellement de l'aide sociale augmente depuis des années de façon lente mais continue. Les légères variations qui caractérisent cette évolution suivent un tracé parallèle à celui du taux de chômage, mais dans une mesure nettement atténuée, à la hausse comme à la baisse. Un recul – par ailleurs modeste ou dans une moindre mesure – de la part de la population à l'aide sociale s'observe uniquement après des années de forte croissance économique, par exemple entre 2005 et 2007. Il semble donc que même en période de croissance économique, alors que la demande de travail est forte, les bénéficiaires de l'aide sociale peinent à se réinsérer sur le marché du travail et à recouvrer leur indépendance économique. Ce phénomène pourrait être lié à la flexibilisation croissante des conditions de travail et à l'augmentation des exigences en matière de qualifications³: lorsque la

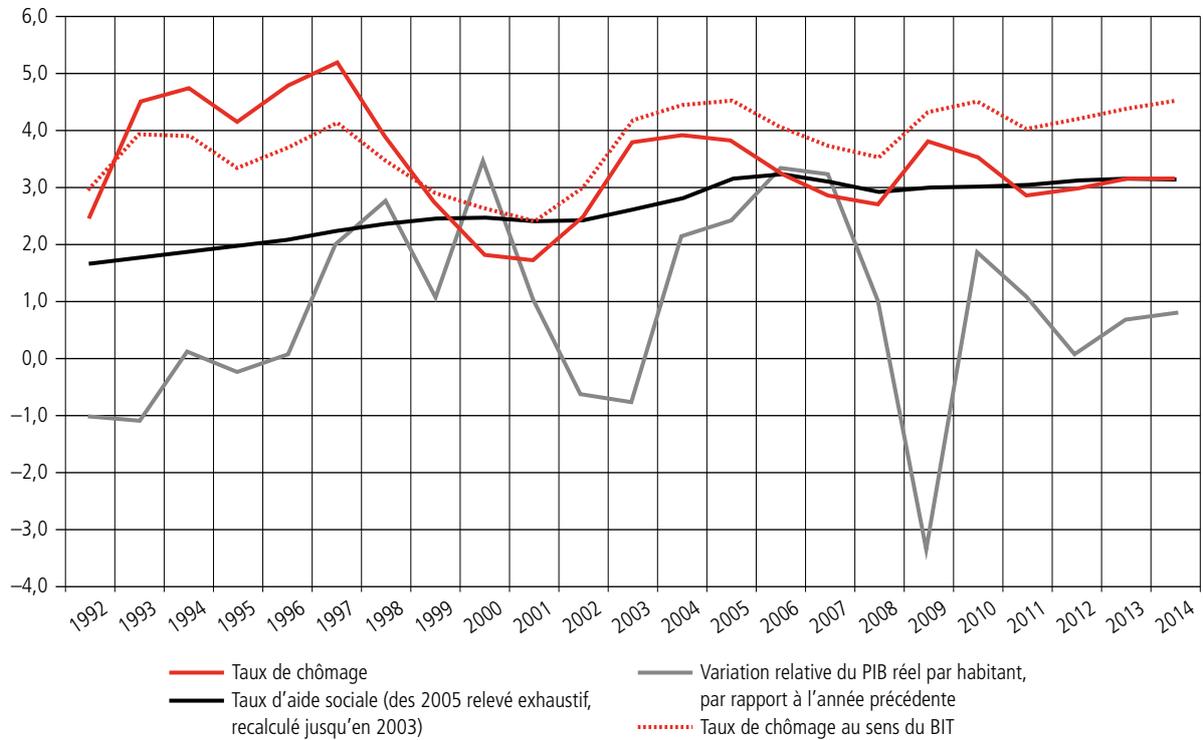
1 Inventaire des prestations sociales sous condition de ressources: www.sozinventar.bfs.admin.ch → Inventaire

2 Statistique financière des prestations sociales sous condition de ressources: www.sozinventar.bfs.admin.ch → Statistique financière

3 *Rapport social statistique suisse 2015*: www.statistique.admin.ch → Thèmes → 13 – Protection sociale → Rapports sur la protection sociale → Rapport social statistique suisse 2015 (PDF)

Evolution du taux de chômage, du taux d'aide sociale et du PIB réel par habitant

G1



Sources : SECO – taux de chômage; OFS – taux de chômage au sens du BIT (ESPA), Statistique de l'aide sociale et Comptes nationaux.

demande de travail augmente, elle est d'abord couverte par une hausse des taux d'occupation ou par l'engagement temporaire de personnes hautement qualifiées. Les personnes faiblement qualifiées restent longtemps exclues du marché du travail et contribuent à la formation d'un socle de personnes tributaires de l'aide sociale.

Une phase de croissance économique est à même de stabiliser le taux d'aide sociale, mais rarement de l'infléchir: dans la période considérée, une diminution du taux d'aide sociale ne s'observe qu'après une période relativement longue de forte croissance économique, en l'occurrence durant les années 2007/2008. Mais les personnes concernées n'ont pas toutes pu profiter de cette évolution. La dépendance à l'aide sociale de certains groupes à risque n'a pas diminué pendant cette période. C'est notamment le cas des femmes divorcées, des parents élevant seuls leurs enfants, des personnes insuffisamment formées et des ressortissants étrangers. Cela signifie que les mutations structurelles qui se sont produites dans l'économie et les conséquences qui en ont résulté sur le marché du travail ont eu des effets positifs sur certains groupes, mais moins sur d'autres.

La nouvelle hausse du taux sociale à partir de 2009 est plus dynamique que ne laissent supposer les taux.

Le nombre de tributaires de l'aide sociale s'est accru de 16,3 % sur cette période, soit une hausse de près de 36 000 personnes. Si cette progression ne se reflète que faiblement dans l'évolution du taux d'aide sociale, qui est passé de 2,9 à 3,2 %, c'est en raison de la forte croissance démographique enregistrée en parallèle. A partir de 2008, l'économie est entrée dans une phase de récession et de faible croissance, avec des conséquences négatives à moyen terme sur le marché du travail et l'aide sociale.

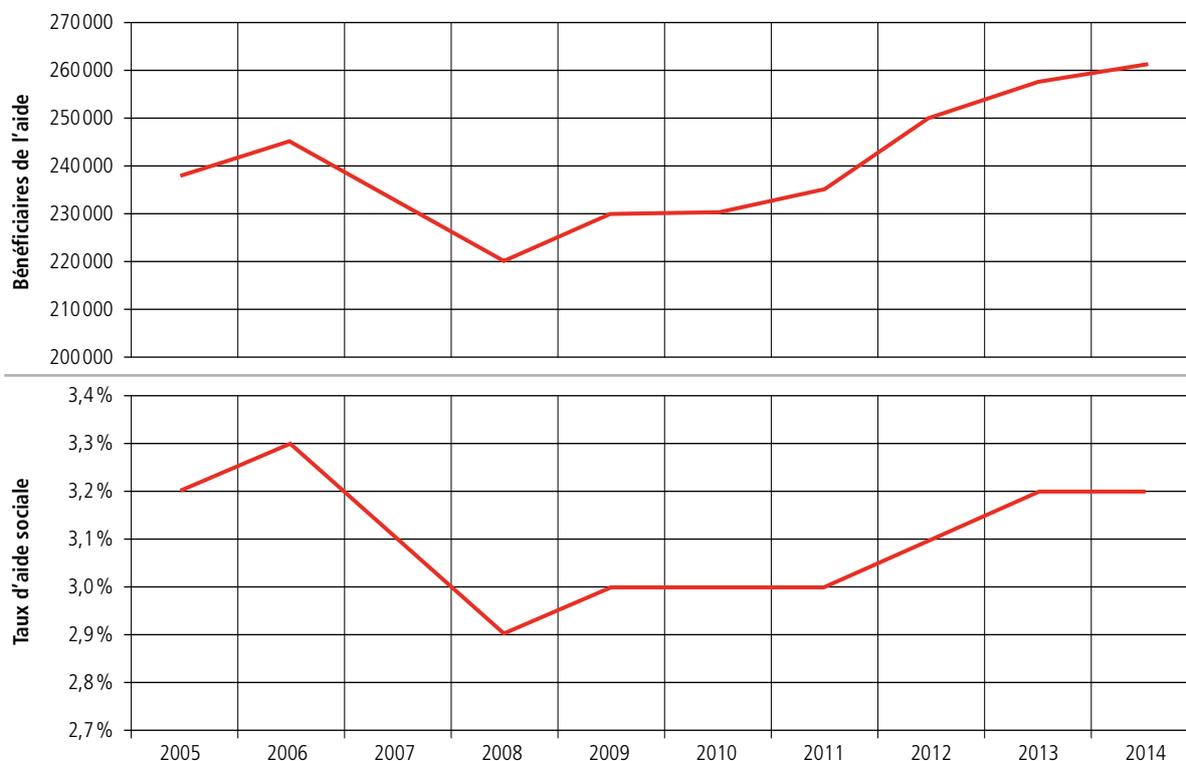
Aide sociale économique

Entre 2005 et 2014, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale est passé de 237 495 à 261 983 personnes, soit une progression de 10 % ou de près de 25 000 personnes en dix ans. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale avait pourtant reculé à 221 262 personnes entre 2005 et 2008, ce qui correspond à une baisse de près de 7 %.

Nonobstant des différences dans les modalités de l'enquête (voir graphique G2), l'évolution du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale au cours de la dernière décennie se caractérise ainsi par un tracé en forme de U. L'évolution du taux d'aide sociale suit un schéma si-

Nombre de bénéficiaires de l'aide sociale et taux d'aide sociale de 2005 à 2014

G2

**Remarques :**

- 1) En 2006, les bénéficiaires du revenu minimum cantonal d'aide sociale pour chômeurs en fin de droit (RMCAS) dans le canton de Genève ont aussi été recensés.
- 2) A partir de 2009, les personnes admises provisoirement et les réfugiés admis provisoirement avec une durée de séjour supérieure à sept ans ont également été recensés.
- 3) Depuis 2012, la statistique de l'aide sociale intègre également les anciens bénéficiaires du RMCAS, prestation supprimée dans le canton de Genève.

Sources : OFS – Statistique de l'aide sociale, ESPOP (jusqu'en 2010), STATPOP (depuis 2011).

miliaire : alors que ce taux s'élevait à 3,2 % en 2005, il est passé sous le seuil des 3 % en 2008, avant de retrouver son niveau initial les années suivantes.

Groupes à risque

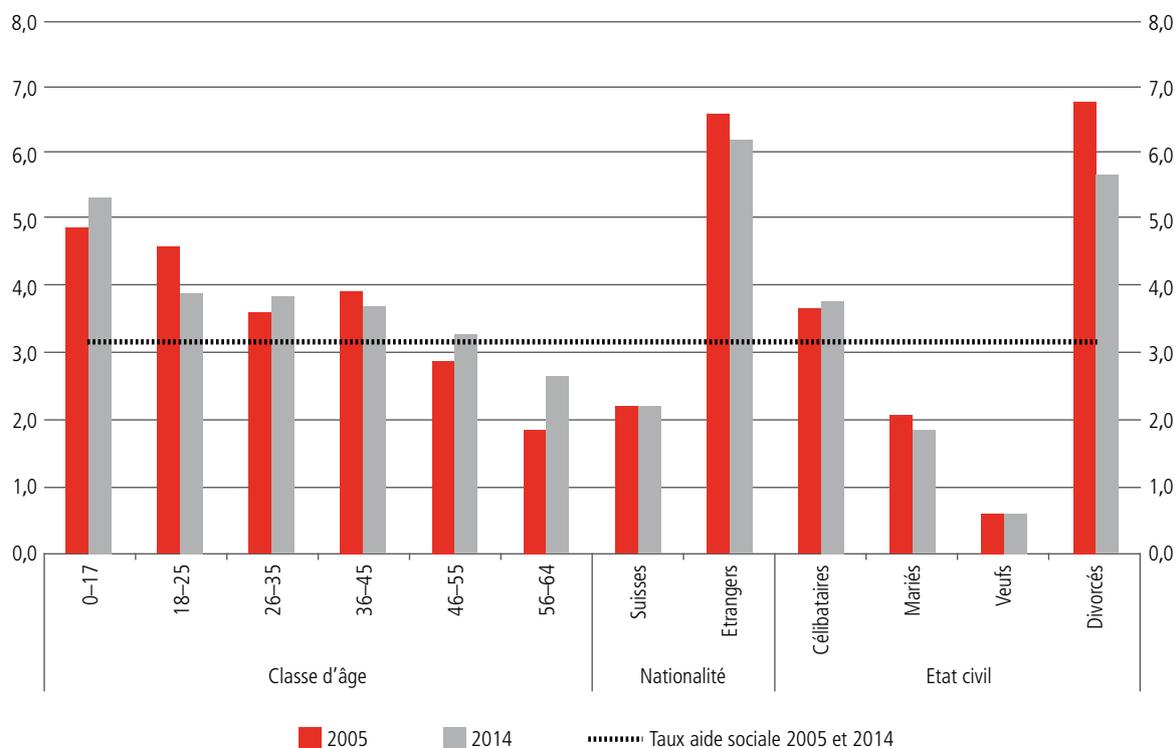
Certains groupes de la population présentent un risque accru de dépendre des prestations de l'aide sociale. C'est notamment le cas des enfants, des personnes divorcées et des ressortissants étrangers. A l'inverse, certains groupes sont sous-représentés parmi les bénéficiaires de l'aide sociale, par exemple les personnes à l'âge de la retraite, dont les besoins vitaux sont suffisamment couverts par l'AVS et les prestations complémentaires.

Une analyse de l'évolution du taux d'aide sociale au cours de la dernière décennie en fonction de plusieurs variables sociodémographiques (voir graphique G3) met en évidence – avec environ 5 % – le risque relativement élevé des enfants de dépendre de l'aide sociale. Alors que les jeunes adultes présentaient en 2005 un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne, ce taux a baissé de façon significative au cours des dernières années et se situait à 3,9 % en 2014.

La situation des personnes de plus de 45 ans a connu une évolution inverse : le risque des personnes entre 56 et 64 ans de dépendre de l'aide sociale a nettement progressé par rapport à 2005. Quant au risque supporté par les personnes de nationalité étrangère, il est trois fois plus élevé que celui des Suisses. La baisse du taux d'aide sociale des

Taux d'aide sociale selon des variables sociodémographiques, en 2005 et 2014

G3



Source : OFS – Statistique de l'aide sociale.

étrangers par rapport à 2005 est liée à l'immigration de travailleurs hautement qualifiés en provenance des pays de l'Union européenne, telle qu'elle s'observe depuis 2006. Si l'on s'intéresse à l'état civil des bénéficiaires, on constate que les personnes divorcées présentent un risque particulièrement marqué de dépendre de l'aide sociale. Cette situation est étroitement liée à la surreprésentation des familles monoparentales parmi les bénéficiaires de l'aide sociale.

Puisque le recours aux prestations de l'aide sociale est principalement imputable au chômage, le niveau de formation a un impact fondamental sur le risque de dépendre de l'aide sociale. Plus le niveau de formation est élevé, plus le risque de recourir à l'aide sociale est faible. La comparaison entre le niveau de qualification des bénéficiaires de l'aide sociale et celui de la population résidente dans son ensemble met en évidence une surreprésentation des personnes sans formation professionnelle et une sous-représentation des titulaires d'un diplôme de degré tertiaire. Ainsi, en 2014, 50,2 % des bénéficiaires de l'aide sociale ne possédaient aucune formation professionnelle de base,

alors que la part de cette catégorie de personnes dans la population totale n'est, selon le relevé structurel de l'OFS, que de 23 %. L'absence de formation professionnelle se rencontre plus fréquemment parmi les bénéficiaires de l'aide sociale de nationalité étrangère. L'analyse de la situation des titulaires d'un diplôme de degré tertiaire aboutit à la conclusion inverse : alors que la proportion de ces personnes dans la population résidente a fortement progressé au cours des dernières années pour atteindre 28 % en 2015 (19 % en 2005), leur importance parmi les bénéficiaires de l'aide sociale reste stable autour de 7 % (6 % en 2005).

Marc Dubach, responsable de la section Aide sociale, OFS.

Mél : marc.dubach@bfs.admin.ch

Thomas Priester, responsable de la section Analyses sociales, OFS.

Mél : thomas.priester@bfs.admin.ch

Positionnements en matière de politique sociale au sein du nouveau Conseil national

Les élections du 18 octobre 2015 ont donné lieu à un net glissement des rapports de force au Conseil national. A droite de l'échiquier politique, le PLR et l'UDC ont tous deux gagné des sièges. Etant donné qu'à l'issue du premier tour, deux sièges sur cinq n'étaient pas repourvus au Conseil des Etats, l'analyse ci-dessous se limitera à la chambre basse du Parlement, pour laquelle les données Smartvote permettent de connaître les positionnements en matière de politique sociale.



Jan Fivaz
Smartvote

Le présent article passe en revue les positionnements en matière de politique sociale au sein du nouveau Conseil national sur la base des données Smartvote (voir encadré). Afin d'analyser correctement les résultats, il convient de faire plusieurs remarques relatives à leur pertinence. Celles-ci concernent la méthode, le choix des thèmes du questionnaire, la qualité des réponses et la représentativité des données collectées.

Il convient tout d'abord de relever que la formulation des questions représente un exercice d'équilibriste: il s'agit de concilier la complexité des enjeux politiques avec la nécessité de présenter des questions simples et accessibles à un large public. S'agissant du choix des questions, il est impossible de traiter en profondeur tous les thèmes. A noter toutefois que le questionnaire Smartvote de 2015,

qui comprend 75 questions, fait la part belle à la politique sociale avec huit questions (voir tableau **T1**). S'y ajoute une question – qui pourrait presque servir d'indicateur général de l'attitude à l'égard de la politique sociale – demandant si la Confédération doit augmenter, réduire ou stabiliser ses dépenses dans le domaine de la prévoyance sociale. Par ailleurs, on peut s'interroger sur la fiabilité des réponses des candidats dans Smartvote, étant donné que les politiciens ont la réputation de ne pas tenir leurs promesses électorales. A cet égard, des études récentes de science politique montrent que les conseillers nationaux sont, à quelques exceptions près, restés fidèles, au cours de la législature suivante, aux réponses qu'ils avaient données dans Smartvote et qui peuvent être considérées comme des promesses électorales

Smartvote (www.smartvote.ch)

- Smartvote existe depuis 2003 et a été utilisé lors de plus de 150 élections à l'échelle nationale, cantonale ou communale (ainsi que lors de certaines élections à l'étranger).
- Smartvote est ce que l'on appelle un « issue matching system », qui permet de faire une comparaison entre les préférences et les valeurs politiques des électeurs et celles des candidats ou des partis/listes au moyen d'un questionnaire complet et qui génère des recommandations de vote en faveur des candidats ou des partis qui correspondent le mieux au profil de l'électeur.
- Lors des élections fédérales de 2015, environ 84 % des candidats ont répondu au questionnaire Smartvote.
- En 2015, plus de 1,3 million de recommandations de vote ont été établies, soit environ 10 % de plus qu'en 2011.
- On estime qu'entre 14 % et 18 % des électrices et électeurs ont fait leur choix en se basant sur la recommandation Smartvote.

implicites¹. Dans plus de 85 % des cas, aucune différence n'a été constatée, ce qui est un résultat très élevé si l'on considère que les conditions et les circonstances extérieures sont susceptibles d'évoluer au cours d'une

¹ Schwarz, Daniel; Schädel, Lisa et Andreas Ladner, « Pre-Election Positions and Voting Behaviour in Parliament: Consistency among Swiss MPs », dans *Revue Suisse de Science politique*, 3/2010, pp. 533-564 et Fivaz, Jan; Louwse, Tom et Daniel Schwarz, « Keeping Promises: Voting Advice Applications and Political Representation », dans *Matching Voters with Parties and Candidates. Voting Advice Applications in a Comparative Perspective*, sous la dir. de Diego Garzia et Stefan Marschall, Colchester 2014, pp. 197-216.

Taux d'approbation pour les questions de Smartvote sur la politique sociale

T1

Questions	Pourcentage et nombre de réponses positives
Etes-vous favorable à l'adaptation des directives de l'aide sociale qui prévoit une réduction des prestations pour les familles nombreuses et les jeunes adultes ?	66,0% (132)
Le taux de conversion, qui règle la hauteur de la rente LPP (2 ^e pilier), devrait-il être adapté à l'allongement de l'espérance de vie et diminué de 6,8% à 6,0% ?	63,5% (127)
Pensez-vous qu'il soit justifié que la Confédération soutienne financièrement la garde extrafamiliale des enfants ?	56,0% (112)
Seriez-vous favorable à une augmentation de la franchise minimale de l'assurance maladie obligatoire (LAMal) de 300 à 500 CHF ?	54,0% (108)
Etes-vous favorable à une hausse de l'âge de la retraite pour les hommes et les femmes (p. ex. à 67 ans) ?	52,5% (105)
L'Etat devrait-il davantage s'engager pour une égalité des chances en matière de formation (p. ex. avec des coupons pour effectuer des cours de rattrapage pour les élèves venant de familles à faible revenu) ?	51,5% (103)
Un congé paternité payé de plusieurs semaines devrait-il être instauré en plus de l'assurance maternité existante ?	43,0% (86)
Seriez-vous favorable à ce que des prestations complémentaires pour les familles à faible revenu soient introduites à l'échelon national ?	38,5% (77)

Source : Smartvote 2015 (N=200).

législature. Enfin, il est à noter que, sur les 200 conseillers nationaux de la 50^e législature, 12 n'ont pas répondu au questionnaire Smartvote. Afin de compléter les données manquantes et de pouvoir fonder nos calculs comme si l'ensemble des parlementaires avait rempli le questionnaire (N=200), ce sont les réponses médianes données par les collègues du même groupe (la réponse la plus fréquente) qui ont été prises en compte dans ce cas.

De nouvelles majorités

L'attitude à l'égard de l'évolution des dépenses de la Confédération dans le domaine de la prévoyance sociale constitue un premier indicateur général qui permet de voir quelle sera l'orientation de la nouvelle législature en matière de politique sociale: selon leurs réponses dans Smartvote, 96 conseillers nationaux souhaitent réduire les dépenses dans ce domaine,

52 veulent les maintenir à leur niveau actuel et le même nombre de parlementaires appellent de leurs vœux une augmentation des dépenses. Alors que ce dernier objectif paraît difficilement réalisable au vu de la composition du nouveau Conseil national, les réductions de dépenses semblent avoir de bien meilleures chances de succès. Toutefois, compte tenu du rapport de voix extrêmement serré (les parlementaires favorables aux réductions ne disposent que d'une majorité relative et non d'une majorité absolue), il ne faut pas s'attendre à des coupes drastiques dans le domaine de la politique sociale.

La situation est similaire si l'on se réfère aux huit autres questions que pose Smartvote afin d'analyser le positionnement des candidats en matière de politique sociale (voir tableau T1). Tandis qu'une nette majorité de parlementaires approuvent certaines mesures d'économie, telles que la révision des normes de calcul de

l'aide sociale et l'abaissement du taux de conversion LPP, les revendications concernant de nouvelles prestations sociales financées par la Confédération devraient avoir du mal à passer la rampe. A titre d'exemple, citons le congé de paternité ou les prestations complémentaires pour les familles à faible revenu.

Une majorité relativement nette de parlementaires souhaite que la Confédération continue de soutenir financièrement l'accueil extrafamilial des enfants, tandis qu'une très courte majorité approuve l'augmentation de la franchise minimale dans l'assurance obligatoire des soins, le relèvement de l'âge de la retraite et l'idée de coupons donnant droit à des cours de rattrapage pour les élèves issus de familles à faible revenu. La courte majorité qui se dégage en faveur de l'augmentation de la franchise minimale et du relèvement de l'âge de la retraite s'explique probablement par le fait que la moitié droite

Approbation des partis et des groupes (en pour-cent)

T2

		Réduction des prestations de l'aide sociale	Diminution du taux de conversion LPP	Accueil extrafamilial des enfants	Augmentation de la franchise mini-male de la LAMal	Age de la retraite à 67 ans	Coupons pour des cours de rattrapage	Congé de paternité	Prestations complémentaires pour les familles
UDC	Parti	81	69	17	58	67	19	13	15
	Groupe	89	72	6	77	75	9	0	17
PLR	Parti	81	90	44	72	91	36	26	8
	Groupe	97	100	36	94	94	39	12	3
pvl	Parti	78	92	88	77	89	47	73	18
	Groupe	100	100	86	100	100	29	43	0
PBD	Parti	63	68	82	51	65	64	46	35
	Groupe	71	86	86	71	100	43	57	14
PDC	Parti	66	79	91	39	50	74	73	38
	Groupe	81	85	89	52	26	70	59	19
Verts	Parti	6	20	98	10	18	97	98	97
	Groupe	0	0	100	9	9	100	100	100
PS	Parti	6	12	99	5	6	99	99	100
	Groupe	5	14	100	0	2	100	100	100

Source: Smartvote 2015 (N=193).

de l'hémicycle a gagné de nouveaux sièges. La majorité très serrée (103 conseillers nationaux) en faveur de l'utilisation de contributions fédérales pour offrir de meilleures perspectives de formation aux enfants défavorisés est plus surprenante, d'autant que le nouveau Conseil national fait par ailleurs preuve d'une certaine retenue en ce qui concerne la progression des dépenses sociales et qu'il approuve clairement les mesures d'allègement budgétaire.

Le tableau T2 classe les réponses en fonction du groupe parlementaire et du parti auquel appartient la personne interrogée². Il indique, pour chaque groupe parlementaire et chaque parti, les taux d'approbation moyens obtenus par les différents objets de politique sociale étudiés. Pour ce faire, les valeurs moyennes ont été calculées d'une part pour les candidats

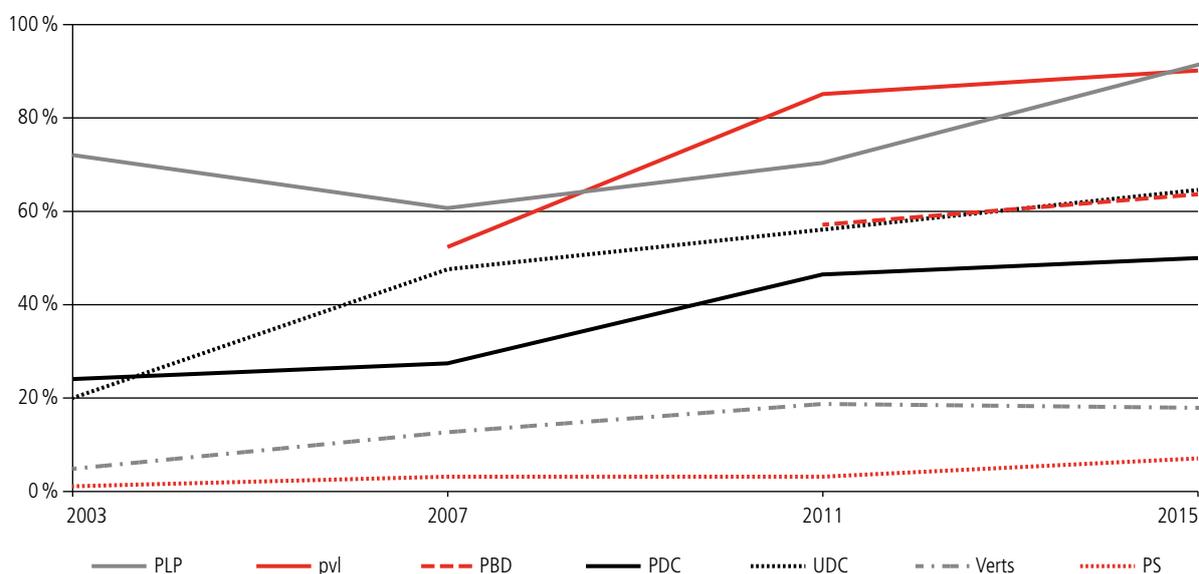
élus de chaque groupe parlementaire et d'autre part pour l'ensemble des candidats présentés par le parti. Les valeurs qui se situent entre 50 et 100 indiquent une approbation, tandis que celles inférieures à 50 marquent un rejet de l'objet en question. Les chiffres en rouge signalent que le groupe parlementaire s'oppose à l'objet, alors que les chiffres en gras mettent en évidence les thèmes pour lesquels la position du groupe diverge de celle du parti.

Sur la base des réponses obtenues, il ne faut pas s'attendre au Conseil national à de grosses surprises quant à la formation de camps et de coalitions au sujet des questions de politique sociale: à l'aile gauche, le PS et les Verts défendent des positions pratiquement identiques. Il en va de même pour le PLR et l'UDC à la droite de l'échiquier politique. Un constat plus surprenant est que les Verts libéraux

sont, à l'exception de la question concernant l'accueil extrafamilial des enfants, sur la même ligne que le bloc PLR-UDC. Le PBD est lui aussi clairement marqué à droite en matière de politique sociale, sauf pour ce qui est de l'accueil extrafamilial des enfants et du congé de paternité. Parmi les partis du centre, seul le PDC ne peut être classé dans l'un ou l'autre camp: il se positionne quatre fois à gauche et quatre fois à droite.

Lorsque l'on compare les positions du groupe parlementaire avec celles du parti, on constate clairement que les candidats élus (groupe) se rapprochent davantage des positions extrêmes que la moyenne de tous les candidats (parti). Ce phénomène,

² Le tableau ne tient pas compte des sept membres du Conseil national qui appartiennent à des petits partis.

Taux d'approbation des partis concernant la retraite à 67 ans : évolution depuis 2003 (en pour-cent) **G1**

Source: Smartvote 2003, 2007, 2011 et 2015.

conforme à ce que l'on appelle en science politique le modèle « directionnel » du vote, s'observe également dans d'autres thèmes abordés dans le questionnaire Smartvote. En règle générale, les parlementaires suisses semblent adopter des positions plus extrêmes que l'ensemble des autres candidats qui, à leur tour, ont des positions plus extrêmes que leurs propres électrices et électeurs³. Ainsi, les positions du groupe socialiste et des Verts en matière de politique sociale reflètent presque toujours exactement les positions extrêmes de leur parti ou en sont très proches. Malgré ce positionnement plus extrême, les groupes défendent sur la plupart des questions la même position de principe que leur parti. En effet, la présente analyse ne met en évidence que cinq objets pour lesquels la position du groupe prend le contrepied de celle du parti. Sachant que les chances de succès d'une éven-

tuelle votation populaire en matière de politique sociale devraient faire l'objet d'une évaluation, il ressort des données Smartvote que le Parlement dans son ensemble est proche des partis et des électeurs qu'il représente.

Réforme Prévoyance vieillesse 2020: tentative de prévision

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 sera l'un des thèmes les plus importants, sinon le plus important, en matière de politique sociale pour la législature à venir. Smartvote a interrogé les candidats sur leur position concernant deux points essentiels qui seront discutés dans le cadre de la réforme: le relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans pour les femmes et les hommes – même si cette question ne correspond pas exactement au projet de réforme sous sa forme actuelle – et l'abaissement du taux de conversion minimal LPP. En ce qui concerne le taux de conversion, les fronts sont clairement dessinés et on peut s'attendre à un résultat très net, puisque seuls le PS et les Verts

s'opposent à la proposition. Pour ce qui est du relèvement de l'âge de la retraite à 67 ans, les résultats du questionnaire Smartvote laissent à penser que les débats seront probablement très animés. En effet, le PS et les Verts rejettent catégoriquement la proposition, tandis que le PLR, le pvl et le PBD l'approuvent clairement. Si l'UDC y est plutôt favorable et le PDC, plutôt opposé, l'un comme l'autre doit composer avec une forte minorité en son sein. Dans l'ensemble, on observe un Conseil national divisé sur cette question.

C'est justement à propos du relèvement de l'âge de la retraite que les limites de l'évaluation des données Smartvote deviennent perceptibles. De nombreux conseillers nationaux ont assorti leur réponse d'un commentaire. Lorsqu'on analyse ces remarques, on s'aperçoit qu'une approbation ou un refus dépendra fortement de deux facteurs: les éventuelles mesures d'accompagnement et l'équilibre entre les divers éléments du projet de réforme. Les critères qui feront pencher la balance d'un côté ou de l'autre sont les suivants:

3 Cf. à ce propos Fivaz, Jan et Daniel Schwarz, « Die smarte Wahlspinn: politische Positionen von Wählern und Kandidierenden im Vergleich », dans *Wahlen und Wählerschaft in der Schweiz*, sous la dir. de Markus Freitag et Adrian Vatter, Zurich 2015, pp. 301-324.



Source : Services du Parlement 3003 Berne.

des exceptions seront-elles prévues pour les personnes qui exercent un métier physiquement exigeant ? A quel rythme le relèvement de l'âge de la retraite interviendra-t-il ? Un âge de la retraite plus élevé ira-t-il de pair avec une plus grande flexibilité de la retraite ? Du fait de sa trame simplifiée, le questionnaire Smartvote ne peut refléter ce type de détails et de nuances, alors même que leur importance est décisive pour le travail au Parlement.

Au vu de la complexité de la question, il est certes difficile de prévoir si le nouveau Conseil national se prononcera en faveur ou non d'un relèvement de l'âge de la retraite. Les données Smartvote enregistrées depuis 2003 permettent toutefois de dégager une tendance claire au sein des partis (voir graphique **G1**) : les taux d'approbation progressent dans chacun d'eux sans exception, et tous les partis du centre et de la droite se prononcent, à une majorité plus ou moins nette, en faveur de la proposi-

tion. Sur ce point, l'opposition du PS et des Verts ne devrait pas constituer un contrepoids suffisant.

Bilan : un glissement à droite sans grandes conséquences

Selon la citation attribuée au comédien Karl Valentin, les prévisions sont difficiles, surtout lorsqu'elles concernent l'avenir. Cela est également vrai pour cet article. La tendance générale montre que les élections de 2015 devraient avoir des répercussions sur la politique sociale. Durant la prochaine législature, le Conseil national ne devrait guère approuver l'introduction de nouvelles prestations ou le développement de prestations existantes. Les propositions de restrictions budgétaires et de réduction de prestations devraient au contraire obtenir plus facilement une majorité.

Certains éléments conduisent néanmoins à relativiser ces propos. Premièrement, de nombreux sièges restant

à pourvoir, il n'a pas été possible de se prononcer sur l'orientation partisane du prochain Conseil des Etats. Les considérations qui précèdent ne tiennent donc pas compte de la chambre haute du Parlement. Deuxièmement, l'expérience montre que les parlementaires fraîchement élus adoptent souvent dans Smartvote des positions nettement plus extrêmes que celles qu'ils défendent par la suite dans le cadre de leur activité parlementaire. En d'autres termes, les nouveaux élus ont tendance à être « recadrés » par leurs collègues plus expérimentés, afin qu'ils suivent la ligne définie par le groupe. Il faut donc laisser les choses se tasser un peu et garder en mémoire la citation de Karl Valentin, qui est plus que jamais d'actualité.

Jan Fivaz, membre fondateur et codirecteur de Smartvote.
Mél : jan.fivaz@smartvote.ch

Comparaison des prestations sociales en Europe : l'effet des prélèvements obligatoires

En Suisse, les prestations sociales ont représenté quelque 150 milliards de francs en 2012. De ce montant les bénéficiaires ont restitué quelque 20 milliards de francs sous forme de cotisations sociales et d'impôts. Depuis 2015, l'OFS mesure l'effet de ces prélèvements obligatoires. Sous l'angle de la politique sociale et pour les comparaisons internationales, il importe de tenir compte aussi des allègements fiscaux au profit des bénéficiaires. Le concept de prestation nette de protection sociale incorpore ces éléments.



Basil Gysin
Office fédéral de la statistique

Pourquoi est-il important de connaître le montant des prélèvements obligatoires ?

Les comptes globaux de la protection sociale (CGPS) renseignent sur les dépenses des institutions publiques, des employeurs et d'autres acteurs privés pour les prestations sociales. La méthodologie utilisée pour l'établissement de ces comptes a été élaborée par l'office statistique de l'Union européenne (Eurostat). L'objectif est de permettre une comparaison quantitative desdites dépenses entre les pays européens¹. En Suisse, le montant total des prestations sociales versées en 2012 s'est élevé à 147 milliards de francs. Les rentes de

vieillesse des 1^{er} et 2^e piliers représentent un tiers des dépenses pour les prestations sociales. Sont également compris dans la statistique d'autres types de rentes (rentes de survivant, rentes d'invalidité) et des prestations telles que le paiement du salaire en cas de maladie de l'employé ou l'aide sociale.

Au niveau conceptuel, la méthode utilisée ne tient pas compte de certaines dimensions. Ainsi, la statistique porte sur les prestations sociales brutes, c'est-à-dire qu'elle s'intéresse aux dépenses de l'Etat, des assurances sociales, des employeurs et d'autres institutions. Ce point de vue institutionnel ignore que les prestations versées aux ménages sont en partie soumises à l'impôt et grevées par d'autres prélèvements. Le montant qui intéresse la politique sociale et plus encore les ménages, est la par-

tie des transferts sociaux qui, après déduction des prélèvements obligatoires, est à disposition des bénéficiaires pour la consommation.

D'autres mesures de politique fiscale telles que les allègements fiscaux au profit de certaines catégories de contribuables peuvent également avoir un impact sur les objectifs de la politique sociale. Ces effets doivent être quantifiés et leur valeur monétaire déterminée pour pouvoir établir l'étendue de la protection sociale et calculer les prestations sociales nettes. On acquiert ainsi une image plus globale de la protection sociale et les dépenses peuvent mieux être comparées entre les pays.

Atteindre le but en deux étapes

Eurostat a élaboré un module complémentaire devant permettre d'estimer les prestations sociales nettes. Il repose sur deux approches qui se greffent l'une sur l'autre. La première est l'approche dite restreinte. Elle représente une étape pour déterminer les prestations nettes sur la base de l'approche dite élargie, qui n'a pas pu être mise en œuvre jusqu'à maintenant. Le tableau **T1** illustre la méthode de calcul.

Des prestations sociales brutes sont d'abord soustraites les impôts directs sur le revenu (B1) et les contributions sociales (B2) grevant le transfert. Le résultat correspond aux prestations sociales nettes selon l'approche restreinte. En plus, dans l'approche élargie, il est prévu de tenir compte des allègements fiscaux pertinents pour la politique sociale (C1). Ceux-ci sont décrits en détail ci-après. Il est important de mentionner que les différentes mesures fiscales dont tiennent compte les deux approches peuvent avoir des

¹ Outre les pays de l'UE-28 l'Islande, la Norvège, la Serbie (en partie), la Turquie (en partie) et la Suisse fournissent actuellement des données.

(appelé « taux de contribution sociale moyen détaillé »).

Ces deux taux sont additionnés pour chaque genre de transfert social (rente AVS p.ex.). Cette somme correspond à la part (en %) de la prestation sociale concernée qu'absorbent, en moyenne, les prélèvements obligatoires.

Les estimations ont été établies à partir de données administratives lorsque c'était possible. L'assurance-chômage par exemple fait état des cotisations aux assurances sociales qu'elle retient sur ses prestations. Cependant, ce genre d'informations n'est généralement pas disponible. Les estimations se basent alors sur l'enquête sur le budget des ménages (EBM) de l'OFS.

Résultats

Les deux taux de prélèvement moyens détaillés ont été calculés pour chaque genre de transfert. Pour la rente de vieillesse AVS, par exemple, le taux d'imposition moyen détaillé a été estimé à 14 % et le taux de contribution sociale moyen détaillé à 11 % (contributions aux caisses maladie principalement) pour 2012. Ainsi, en moyenne, environ un quart des rentes vieillesse AVS n'était pas à la libre disposition de leurs bénéficiaires pour la consommation.

Dans les comparaisons internationales, on ne s'intéresse toutefois pas aux prélèvements grevant tel ou tel genre de transfert, mais à la moyenne des prélèvements obligatoires tous genres de transferts confondus. En Suisse, les prestations sociales brutes se sont élevées à 147 milliards de francs en 2012. Sur cette somme, les ménages ont subi des prélèvements à hauteur de 8,2 % au titre des impôts (12 milliards de francs) et de 5,7 % au titre des contributions aux assurances sociales et aux caisses-maladie (8 milliards de francs). Les prestations sociales nettes se sont ainsi élevées à 127 milliards de francs, ce qui représente 86 % des prestations brutes (voir graphique G2). En comparaison européenne, ce taux de prélèvement

Méthode de calcul des prestations sociales nettes

T1

A Prestations sociales brutes	
B1	impôt direct sur le revenu
B2	cotisations aux assurances sociales / contributions à l'assurance-maladie
B Prestations sociales nettes (approche restreinte)	
C1	allègements fiscaux (déductions fiscales) ayant un objectif social
C Prestations sociales nettes (approche élargie)	

Source : schéma élaboré par l'auteur.

de 14 % sur les prestations sociales est relativement élevé.

Seuls les Pays-Bas et le Danemark connaissent un taux de prélèvement plus élevé que la Suisse. L'Irlande, la Slovaquie, la République tchèque et la Bulgarie se situent à l'autre bout du classement. Dans ces pays, plus de 99 % du montant des prestations sociales brutes est effectivement à la libre disposition de leurs bénéficiaires.

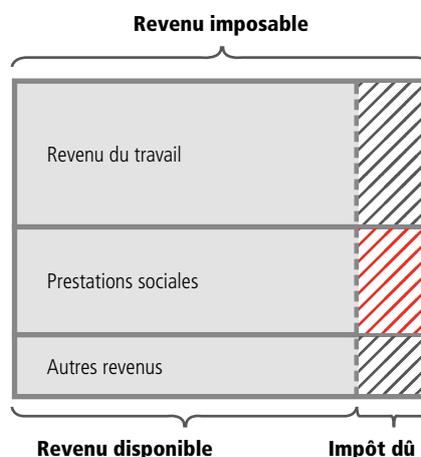
On observe une césure importante entre d'une part l'Europe du Nord et l'Europe centrale et d'autre part l'Europe du Sud et de l'Est, où les prélèvements semblent être nettement moins importants. Les prestations

sociales brutes représentent tendanciellement une part plus importante du PIB dans les pays de l'Europe du Nord et centrale que dans ceux de l'Europe du Sud et de l'Est, si bien que les différences entre les pays sont relativisées si on les considère sous l'angle des prestations sociales nettes (voir graphique G3).

L'écart entre les prestations sociales brutes et nettes selon le graphique G2 est d'autant plus marqué dans un pays que celui-ci connaît un taux de prélèvement élevé (voir graphique G3). En Suisse, ce taux avoisine 14 % si bien que la part des prestations nettes au PIB n'est que de 22 % alors

Représentation schématique des impôts grevant différentes composantes du revenu

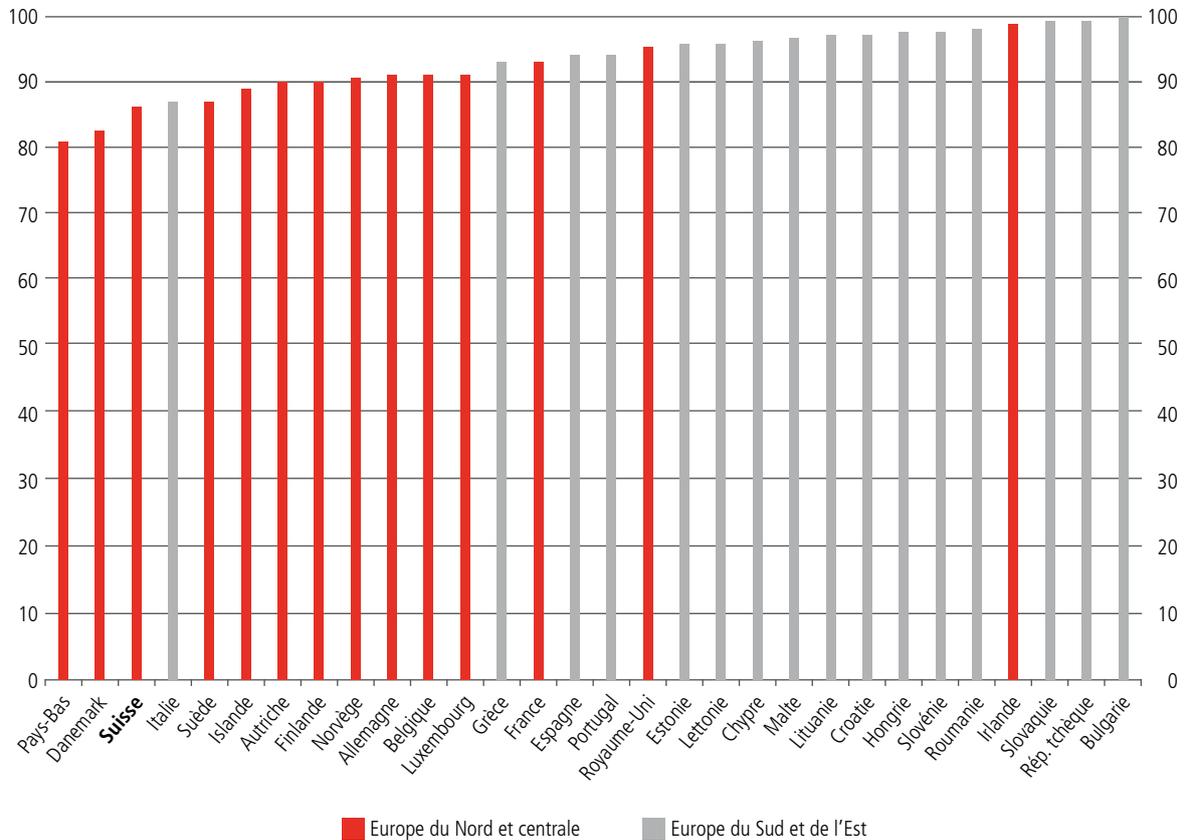
G1



Source : schéma élaboré par l'auteur.

Comparaison des prestations sociales nettes en Europe (approche restreinte) en pour-cent des prestations sociales brutes, 2012 (données provisoires)

G2



Sources : OFS, Eurostat.

que celle des prestations brutes est de 25%. S'agissant de la part au PIB des prestations brutes, l'écart entre les pays peut aller jusqu'à 19 points (33,1% au Danemark contre 13,8% en Lettonie). La fourchette se réduit à 17 points si l'on compare les prestations nettes (30,8% en Irlande contre 13,3% en Lettonie). Les différences considérables entre les prestations sociales brutes des différents pays européens s'amenuisent quelque peu si l'on tient compte des prélèvements obligatoires qui les grèvent. En effet, les prélèvements tendent à être plus importants dans les pays où le montant des prestations sociales brutes est plus élevé. Selon que l'on compare les prestations nettes ou brutes, le classement des pays change également⁶. Le Da-

danemark, par exemple, est le pays qui verse les prestations sociales brutes les plus élevées en comparaison du PIB. Mais en raison des prélèvements relativement élevés que connaît ce pays, il recule au 4^e rang dans le classement des pays selon la part au PIB des prestations nettes (dans lequel il est devancé par l'Irlande, la France et la Grèce). La Suisse recule également au classement lorsque l'on passe des prestations brutes (17^e rang) aux prestations nettes (19^e rang).

L'approche élargie

L'approche restreinte rend compte de la réduction des prestations sociales résultant de prélèvements

obligatoires tels qu'impôts et contributions sociales. Dans l'approche élargie, les allègements fiscaux au profit des ménages ont en outre été pris en compte dans le calcul. Les prestations sociales nettes calculées selon cette approche augmentent donc par rapport au calcul selon l'approche restreinte.

Pourquoi peut-on assimiler les allègements fiscaux à des prestations sociales?

Certains instruments de politique fiscale aménagent l'impôt de façon à alléger la charge de catégo-

⁶ Ces classements sont basés exclusivement sur des données quantitatives. On ne saurait en tirer d'enseignement qualitatif.

ries particulières de contribuables. A titre d'exemple, certains cantons connaissent une déduction pour les bas revenus. Cela entraîne pour ces cantons une réduction des recettes fiscales. En même temps, le revenu disponible des ménages concernés augmente puisque leur facture fiscale baisse. Si ces allègements ont un objectif social, il faut en tenir compte dans le calcul des prestations sociales nettes selon l'approche élargie.

Quelle est la valeur d'une déduction fiscale ?

Pour calculer la valeur monétaire d'une déduction fiscale, on compare les impôts effectivement payés par les ménages concernés aux impôts qu'ils auraient théoriquement dû acquitter en l'absence de déduction (voir tableau T2). Si, par exemple, un ménage avec deux enfants déclare un revenu imposable de 90 000 francs, celui-ci

est imposé au taux de 4,9% et l'impôt dû est de 4410 francs (ménage 3 dans le tableau T2). Sans la déduction de 5000 francs pour chacun des enfants, le revenu imposable de ce ménage s'élèverait à 100 000 francs, celui-ci serait imposé au taux de 6,4% en raison de la progressivité de l'impôt et l'impôt dû serait de 6400 francs. Par conséquent, la déduction fiscale a une valeur de 1990 francs pour ce ménage.

Dans le tableau ci-dessus, les déductions accordées aux trois ménages produisent une perte fiscale cumulée de 4180 francs (= 19 720 – 15 540).

Ce calcul ne pose pas non plus de problème majeur au niveau cantonal. Les chiffres de l'office statistique du canton de Zurich permettent de se faire une idée de l'ordre de grandeur de ces déductions. L'office a calculé que les allègements fiscaux « sociaux » accordés au titre de l'impôt cantonal, communal et paroissial représentaient un montant d'au moins 516 millions de francs⁷. Au plan national, il n'a pas été possible d'estimer les déductions jusqu'à maintenant, les données fiscales nécessaires n'étant pas disponibles. Le fait que l'approche élargie d'Eurostat n'ait pas encore été mise en œuvre est principalement dû au fait qu'à l'instar de la Suisse, de nombreux pays ne disposent pas encore de données macro-économiques d'une qualité suffisante et avec le niveau de détail requis.

7 Ont été prises en compte les déductions suivantes : frais liés à un handicap (71,2 millions de francs), garde des enfants par des tiers (38,2 millions de francs), frais de maladie et d'accident (38,2 millions de francs), dons à des institutions d'utilité publique (75,4 millions de francs), déductions pour enfant (288,1 millions de francs) et personnes à charge (10,3 millions de francs). On pourrait considérer également que la déduction pour les primes d'assurance (454,8 millions de francs) correspond en partie à une déduction sociale étant donné qu'elle dépend du nombre d'enfants.

Définitions d'Eurostat

Allègement fiscal

Eurostat distingue différents genres d'allègements fiscaux. La Suisse connaît surtout des déductions fiscales. Contrairement aux crédits d'impôt, elles ne réduisent pas directement le montant de l'impôt, mais le revenu imposable.

Objectif social

Les déductions fiscales sont prises en compte si (contrairement à la déduction des frais d'administration de titres p. ex.) elles ont un objectif social. En effet, au plan financier, il ne fait aucune différence qu'un ménage bénéficie d'un soutien direct (versement d'un transfert social) ou indirect (octroi d'une déduction fiscale réduisant les prélèvements obligatoires). Une déduction fiscale est réputée avoir un objectif social si elle produit les mêmes effets qu'un transfert qui pourrait être considéré comme une prestation sociale selon les critères d'Eurostat.

Eviter les doubles comptages

Pour calculer correctement les prestations sociales nettes, il faut encore tenir compte d'une autre problématique. La méthode susdécrite surestime les prestations sociales, car elle

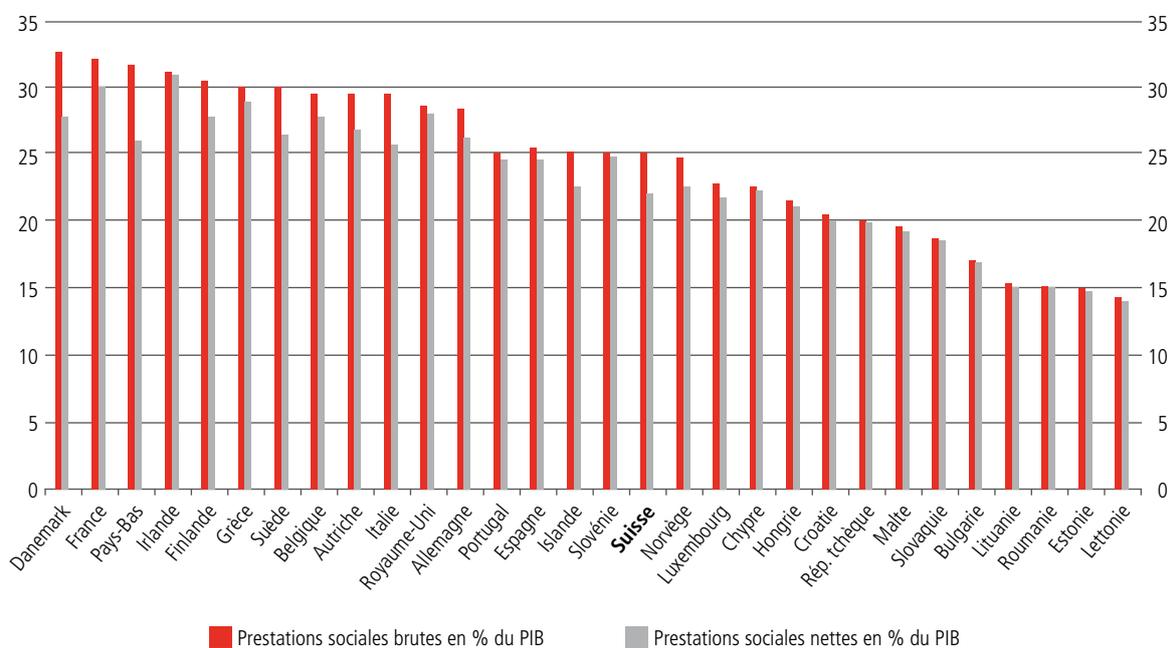
Calcul théorique de la valeur d'un allègement fiscal, en francs

T2

Ménage	Revenu	Déduction fiscale	Revenu imposable	Taux d'imposition	Impôt	Revenu imposable sans déduction	Taux d'imposition sans déduction	Impôt sans déduction
1	110 000	5 000	105 000	7,2	7 560	110 000	8,1	8 910
2	90 000	5 000	85 000	4,2	3 570	90 000	4,9	4 410
3	100 000	10 000	90 000	4,9	4 410	100 000	6,4	6 400
Total					15 540			19 720

Source : schéma élaboré par l'auteur.

Comparaison des prestations sociales brutes et nettes en Europe (approche restreinte) en pour-cent du PIB, 2012 (données provisoires) G3



Sources : OFS, Eurostat

tient compte à deux reprises de la part de la déduction fiscale se rapportant à un transfert social.

La déduction fiscale réduit le revenu imposable et donc le montant de l'impôt dû.

Or l'approche restreinte tient déjà compte de cet allègement fiscal dans le taux d'imposition moyen détaillé. Cet effet doit donc être neutralisé dans l'approche élargie, c'est-à-dire qu'il faut uniquement tenir compte des réductions d'impôt sur la part du revenu ne constituant pas des transferts.

Une proposition quant à la façon d'estimer cette part fait l'objet de discussions entre Eurostat et les pays participants. Cette difficulté contribue à expliquer – avec le manque de données déjà évoqué – que l'approche

élargie n'ait pas encore été mise en œuvre.

Conclusion

La comparaison des prestations sociales des différents pays européens s'améliorerait si l'on tenait compte à la fois des prélèvements obligatoires grevant ces prestations (approche restreinte) et des allègements fiscaux au profit des ménages concernés (approche élargie). En effet, il est possible d'atteindre des objectifs sociaux au moyen de mesures fiscales, et pas uniquement au moyen de transferts sociaux. Le résultat du calcul obtenu avec l'approche restreinte peut être considéré comme un résultat inter-

médiaire. Il montre qu'en Suisse l'Etat et les assurances sociales récupèrent environ 14 % des prestations sociales brutes qu'ils versent. Mais le tableau ne sera complet que lorsque l'on disposera aussi d'une estimation des réductions d'impôt dues à l'octroi d'allègements fiscaux sociaux. Pour cela, il est surtout nécessaire de pouvoir analyser les données fiscales cantonales. Des initiatives prometteuses ont été lancées pour rendre cela possible.

Basil Gysin, lic. oec. publ., collaborateur scientifique, section Analyses sociales, Office fédéral de la statistique, Neuchâtel. Mél : basil.gysin@bfs.admin.ch

Assurances sociales: quoi de neuf en 2016?

De nombreuses nouvelles dispositions entreront en vigueur en 2016 dans les assurances sociales suisses. Le présent article donne un aperçu de ces changements et des principaux chantiers en cours. Il est basé sur les informations disponibles début novembre 2015.



Mélanie Sauvain
Office fédéral des assurances sociales

Allocations pour perte de gain

Le taux de cotisation pour les allocations perte de gain passe de 0,5 % à 0,45 % le 1^{er} janvier 2016. Il a été fixé par le Conseil fédéral pour cinq ans (jusqu'à fin 2020). Cette baisse est motivée par le fait que les réserves du Fonds APG ont à nouveau atteint fin 2015 le minimum légal, soit un avoir supérieur à 50 % des dépenses annuelles.

Les APG compensent une partie de la perte de gain des personnes qui accomplissent un service militaire, civil ou de protection civile ou en cas de maternité. Les réserves du Fonds APG avaient fortement diminué après l'introduction de l'assurance-maternité en 2005. Afin d'assurer les liquidités et de reconstituer les réserves du fonds, le taux de cotisation avait été relevé en 2011 de 0,3 % à 0,5 % pour une durée de cinq ans. Selon les projections, les réserves devaient à nouveau atteindre 55 % à la fin de l'année 2015. La situation financière

du Fonds APG permet donc d'abaisser le taux de cotisation à 0,45 % en 2016 sans que les avoirs du fonds ne retombent au-dessous du minimum légal. En 2020, le Conseil fédéral réévaluera la situation.

Prévoyance professionnelle

Taux d'intérêt minimal

Le taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire passera de 1,75 % à 1,25 % en 2016. Le Conseil fédéral a suivi les recommandations de la Commission fédérale LPP et décidé d'abaisser ce taux. Il a justifié sa décision par la politique des taux bas pratiquée par les banques centrales, la chute du rendement des obligations de la Confédération et les incertitudes liées aux marchés des actions.

Le taux minimal ne concerne que les avoirs relevant du domaine obligatoire du 2^e pilier. Pour le reste, les instituts de prévoyance sont libres de

fixer une autre rémunération. C'est la première fois que le taux d'intérêt minimal est fixé aussi bas. En 2012 et 2013, il se montait à 1,5 % avant d'être relevé à 1,75 % en 2014 (inchangé en 2015). En 2002, la rémunération des avoirs vieillesse se montait encore à 4 % minimum.

Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce

Les nouvelles dispositions du code civil relatives au partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce entreront probablement en vigueur dans la deuxième moitié de 2016 (éventuellement début 2017). Elles visent en premier lieu à assurer le partage des avoirs de prévoyance entre les futurs ex-époux, même si l'un d'eux perçoit déjà une rente de vieillesse ou d'invalidité au moment de l'ouverture de la procédure de divorce. Concrètement, lorsqu'un conjoint est à l'AI et n'a pas encore atteint l'âge de la retraite, on calculera la part due sur la prestation de sortie hypothétique à laquelle cette personne aurait droit en cas de disparition de son invalidité. S'il perçoit une rente invalidité et est déjà à la retraite ou qu'il perçoit une rente vieillesse, on partagera sa rente. Dans ce cas, le conjoint qui bénéficie du partage se verra attribuer une rente à vie.

Les nouvelles règles offrent aussi aux époux la possibilité de s'entendre sur d'autres modalités de partage ou d'y renoncer en tout ou en partie s'ils continuent de bénéficier d'une prévoyance adéquate. Le juge vérifiera d'office si cette condition est remplie. Quant aux institutions de prévoyance et de libre passage, elles seront tenues de signaler périodiquement tous les détenteurs d'avoirs de prévoyance à la Centrale du 2^e pilier. Le but est de faciliter la tâche du juge du divorce, qui doit prendre en compte tous les

avoirs de prévoyance lors du partage. D'autres mesures visent à empêcher le versement d'avoirs de prévoyance à une personne durant le mariage sans que son conjoint le sache. Lorsque les procédures impliquent plusieurs pays, le droit suisse s'appliquera.

Assurance-maladie

Hausse des primes de 4 % en moyenne

En 2016, la prime standard de l'assurance obligatoire des soins augmentera de 4 % en moyenne, comme en 2015. Cela équivaut à des coûts supplémentaires de 16.30 francs par mois et par assuré. En fonction du canton, l'augmentation sera comprise entre 2,2 et 8,2 %. Les clients d'Assura sont les plus touchés avec une augmentation de 9,3 % en moyenne.

La hausse moyenne de 4 % s'applique à la prime standard, c'est-à-dire à l'assurance de base pour un adulte avec une franchise de 300 francs, couverture accidents incluse. Au cours des dix dernières années, cette prime a augmenté de 3,4 % en moyenne par année. Lors de l'introduction de la loi sur l'assurance maladie (LAMal) en 1996, la prime standard s'élevait à 173 francs, contre 428 francs pour 2016.

Correction des primes

Entre 1996 et 2013, les primes maladie perçues dans certains cantons ont été trop élevées ou trop basses par rapport aux prestations fournies. Ce déséquilibre doit être partiellement compensé entre 2015 et 2017. En 2016, les assurés de onze cantons devront donc s'acquitter une nouvelle fois d'un supplément de prime, qui s'élève à 48 francs pour les assurés des cantons de BE, UR, OW, NW, GL, SO, BL, SH, AR, JU et à 18 francs pour les assurés de LU. En tout, près de 100 millions de francs seront reversés aux assurés des cantons dans lesquels des primes ont été payées en trop. Le supplément, qui sera claire-

ment indiqué sur la facture de prime maladie, ne dépasse pas le montant annuel du produit des taxes d'incitation environnementales redistribué à la population (62 fr. 40 en 2016).

Afin d'éviter que cette situation ne se reproduise, des mesures ont été adoptées par le Parlement dans le cadre de la loi sur la surveillance de l'assurance-maladie.

Surveillance de l'assurance maladie

Adoptée au Parlement en septembre 2014, la nouvelle loi sur la surveillance de l'assurance-maladie (LSAMal) entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016. Elle vise à renforcer la surveillance des assureurs-maladies et à améliorer la transparence. En tant qu'autorité de surveillance, l'Office fédéral de la santé publique a de nouveaux instruments à disposition, dont la possibilité d'agir contre des primes trop élevées ou trop basses. Il peut ainsi refuser de les approuver si elles ne couvrent pas ou dépassent excessivement les coûts ou si elles entraînent des réserves trop élevées. Il sera interdit de publier le montant des primes avant leur approbation par l'Office. Plusieurs dispositions visent à améliorer la transparence. Le rapport de gestion des caisses devra par exemple faire apparaître l'ensemble des indemnités des dirigeants, ainsi que le salaire le plus élevé, sans préciser de nom. Les membres des organes dirigeants doivent publier leurs liens d'intérêts et disposer de connaissances spécifiques en matière d'assurances. L'OFSP pourra intervenir en cas de non-respect de la loi, comme la FINMA pour les assurances privées. Les sanctions sont durcies en cas de violations de la loi: suivant le délit, une amende de 500 000 francs au plus peut-être infligée.

Assurance-accidents obligatoire et facultative

Le montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents passe de 126 000 à 148 200 francs à partir du 1^{er}

janvier 2016. Ce relèvement permet à 95 % des assurés de bénéficier d'une couverture intégrale en cas d'accident.

Ce plafond détermine non seulement les primes, mais aussi les prestations de l'assurance-accidents obligatoire. Il est fixé par le Conseil fédéral, qui doit veiller à ce que, en règle générale, au moins 92 % mais pas plus de 96 % des travailleurs assurés soient couverts pour le gain intégral. La dernière adaptation remontait à 2008. Une révision à la hausse était nécessaire en raison de l'évolution des salaires.

Le montant maximal du gain assuré dans l'assurance-accidents obligatoire influe sur d'autres assurances sociales. Il détermine les cotisations et les prestations de l'assurance-chômage, ainsi que le montant maximal des indemnités journalières versées par l'assurance-invalidité. Les taux fixés actuellement pour les primes et les cotisations resteront inchangés. Mais ils s'appliqueront désormais également aux salaires entre 126 000 francs et 148 200 francs. Par exemple pour l'assurance-chômage, le taux de cotisation est de 2,2 % du salaire annuel jusqu'à 148 200 francs. Pour la part de salaire au-dessus de ce plafond, le taux est de 1 %.

Dans le cadre de l'assurance-accidents facultative, le seuil minimum pour pouvoir souscrire une assurance est aussi relevé en raison de l'évolution des salaires. Le gain minimum assuré passe de 63 000 à 66 690 francs pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante et de 42 000 à 44 460 francs pour les membres de leur famille qui collaborent à l'entreprise.

A noter que les modalités de calcul de ce seuil, fixées dans l'ordonnance sur l'assurance-accidents, ont été changées pour permettre aux bas revenus de continuer à bénéficier d'une couverture. Dès 2016, les seuils équivalent à 45 % du montant maximum du gain assuré pour les personnes exerçant une activité lucrative indépendante (avant: 50 %) et à 30 % de

ce montant pour les membres de leur famille collaborant à cette activité (inchangé).

Aide sociale

Les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), qui définissent le mode de calcul de l'aide sociale, sont en cours de révision. Le but est notamment de réduire les coûts de l'aide sociale et d'inciter les plus jeunes à s'insérer professionnellement. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) recommande aux cantons d'appliquer dès le 1^{er} janvier 2016 les nouvelles normes déjà décidées. Ces recommandations s'adressent aussi aux autres acteurs, comme les communes, la Confédération ou des organisations de l'aide sociale privée.

Pour les familles nombreuses (dès six personnes), le forfait pour l'entretien est réduit de 76 francs par personne et par mois. Les montants en faveur des jeunes adultes jusqu'à 25 ans vivant dans leur propre ménage passeront de 986 francs à 789 francs (-20 %). Dans les cas graves, les sanctions peuvent désormais entraîner une réduction jusqu'à 30 % du forfait pour l'entretien, contre 15 % auparavant. Le supplément minimal d'intégration, censé encourager la réinsertion dans le monde du travail, est remplacé par un supplément d'intégration, oscillant entre 100 et 300 francs, soumis à des conditions plus strictes.

Dans une deuxième étape de la révision des normes CSIAS, les prestations circonstanciées (soutien supplémentaire en rapport avec la santé, la situation économique et familiale d'un bénéficiaire) seront retravaillées. Il s'agira aussi d'intégrer dans les normes des recommandations destinées à diminuer les effets de seuil, une définition de la délimitation entre aide sociale et aide d'urgence, ainsi que des recommandations en matière de loyers maximaux. Cette

deuxième étape devrait entrer en vigueur en 2017.

Principaux chantiers 2016

Prévoyance vieillesse 2020

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 a passé le cap du Conseil des Etats en septembre 2015. La commission de la sécurité sociale du Conseil national s'emparera du dossier début 2016 avant de le transmettre à son plénum vraisemblablement dans la seconde moitié de l'année. L'OFAS propose sur son site Internet une page qui permet de suivre le développement du projet au Parlement: www.ofas.admin.ch → Prévoyance vieillesse 2002 → Réforme

Développement continu de l'AI

La procédure de consultation sur le projet «Développement continu de l'AI» durera jusqu'en mars 2016. Le Conseil fédéral élaborera ensuite son message à l'intention du Parlement. La révision prévoit une série de mesures destinées aux trois groupes-cibles: enfants, jeunes et personnes atteintes dans leur santé psychique. L'accent est notamment mis sur la formation professionnelle et les mesures de réadaptation. Le projet vise aussi à améliorer la coordination entre les acteurs (offices AI, médecins, employeurs, etc.) et le système de calcul des rentes AI.

Prestations complémentaires (PC)

La réforme des prestations complémentaires est aussi mise en consultation jusqu'en mars 2016. S'en suivront l'analyse des réponses et le message du Conseil fédéral. Le projet fait suite à la forte hausse des coûts des PC. Il a pour objectif de maintenir le niveau des prestations afin d'éviter un simple transfert vers l'aide sociale, ainsi que de réduire les effets de seuil et incitations à rester tributaire des PC. Il prévoit d'améliorer l'emploi de la fortune

propre à des fins de prévoyance pour diminuer le risque de dépendance des personnes âgées à l'égard des PC. Il est ainsi envisagé de limiter le retrait de l'avoire de prévoyance obligatoire sous forme de capital.

Les nouvelles dispositions visant à adapter les montants maximaux pour les loyers pris en compte pour le calcul du droit aux PC sont, elles, déjà entre les mains du Parlement. Celui-ci devra dire courant 2016 s'il est d'accord ou non de relever ces montants qui ne suffisent souvent plus à couvrir les loyers dus. Ces plafonds ont été adaptés pour la dernière fois en 2001. Depuis, les loyers ont progressé en Suisse de 18 % en moyenne. Ces adaptations engendreront des dépenses supplémentaires de 76 millions de francs par an, dont 47 millions à la charge de la Confédération et 29 millions à la charge des cantons.

Concept maladies rares

Les dix-neuf mesures du Concept national maladies rares continueront d'être mises en œuvre en 2016. Leur réalisation a été échelonnée sur trois ans, jusqu'en 2017. La création de centres de référence, pour des maladies ou groupes de maladies qui nécessitent une attention particulière, est une des mesures principales. Ces centres doivent garantir aux patients l'accès au diagnostic et à des traitements de qualité tout au long de la maladie. Il est aussi prévu de standardiser les mécanismes de remboursement pour les médicaments qui ne sont financés par l'assurance obligatoire des soins que sur autorisation du médecin conseil de l'assureur. Le but est d'arriver à des pratiques de remboursement plus homogènes.

Mélanie Sauvain, responsable de projets, service Relations publiques, OFAS.
Mél: melanie.sauvain@bsv.admin.ch

L'accueil parascolaire en Suisse vu par les parents et les enfants

L'offre en structures d'accueil de jour pour les enfants en âge de fréquenter l'école, école enfantine incluse, a connu une forte croissance ces dernières années, en particulier dans les villes et les agglomérations. Selon le canton ou la commune, cette offre est plus ou moins développée et très diversement organisée. Elle peut être proposée par l'école elle-même ou par des particuliers. Une récente étude montre comment l'accueil parascolaire dans différentes régions est perçu par les parents et les enfants.



Susanne Stern
INFRAS

La conciliation entre vie familiale et activité professionnelle ou poursuite d'une formation est l'une des préoccupations majeures de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF). Dans l'état des lieux des offres d'accueil extrafamilial et parascolaire en Suisse qu'elle avait dressé en 2008, la COFF estimait qu'un double changement de perspective s'imposait, donnant la priorité au bien de l'enfant et à son développement global¹. C'est dans ce contexte que s'inscrit la récente étude consacrée à l'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants, réalisée sur mandat de la COFF². Les conclusions de cette étude ont servi de base à la commission pour formuler des recommandations concernant le développement de l'accueil parascolaire en Suisse et

pour publier une brochure destinée à un large public sous le titre : L'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants³.

Le projet de recherche sur l'accueil parascolaire en Suisse a été réalisé sur mandat de la COFF par le bureau de recherche et de conseil INFRAS, en collaboration avec l'Institut de recherches économiques de l'Université de Neuchâtel (IRENE) et l'Institut Tiresia du Tessin. L'accent a été mis sur l'accueil parascolaire modulable et sur les écoles à horaire continu (voir les définitions dans l'encadré) pour les enfants en âge de fréquenter l'école, école enfantine incluse. Les questions centrales de l'étude étaient les suivantes :

- Comment les parents et les enfants évaluent-ils différents aspects de l'accueil parascolaire modulable et

des écoles à horaire continu, tels que la qualité ou l'organisation ?

- L'offre répond-elle aux besoins des parents et des enfants ? Quels sont les problèmes identifiés et les améliorations possibles ?
- Dans quelle mesure les structures d'accueil parascolaire permettent-elles aux parents de concilier l'exercice d'une activité professionnelle et la vie de famille ?

Méthodologie

Pour répondre à ces questions, des entretiens qualitatifs ont été menés avec 86 mères et pères ainsi qu'avec 34 enfants provenant de onze écoles dans dix cantons (voir graphique G1). Les participants ont été choisis de sorte que les trois régions linguistiques soient bien représentées, tout comme les villes, les régions rurales et les communes d'agglomération. Une méthode d'échantillonnage par quotas a également été retenue pour garantir une répartition équilibrée des personnes interrogées en ce qui concerne le sexe, le niveau de formation et le type de famille. Les familles dont les enfants fréquentent une école à horaire continu sont certes surreprésentées dans l'échantillon, mais c'est à dessein : il fallait que les résultats soient concluants pour ce type de prise en charge, encore rare dans les écoles publiques.

Les entretiens téléphoniques avec les parents, d'une durée de 30 à 60 minutes, ont été conduits en suivant une grille de questions. Quant aux entretiens avec les enfants, réalisés

1 COFF 2008.

2 Stern et al.

3 COFF 2015.

Accueil parascolaire modulable et écoles à horaire continu

L'**accueil parascolaire modulable**, aussi appelé « unité d'accueil pour écoliers » (UAPE) ou « accueil pour enfants en milieu scolaire » (APEMS) selon les régions, correspond aux différentes offres qui accueillent des enfants en âge scolaire le matin avant l'école, durant la pause de midi et l'après-midi après l'école. Il s'agit d'une prise en charge professionnelle incluant loisirs, repas, soutien scolaire et apprentissage d'un comportement social et autonome. Les parents peuvent généralement choisir les jours et les heures d'accueil (accueil modulable). Les structures d'accueil parascolaire modulable sont gérées par les écoles elles-mêmes ou par des organismes privés. Elles se situent parfois dans l'enceinte de l'école et parfois en dehors.

Les **écoles à horaire continu** associent enseignement et loisirs. Elles offrent une prise en charge des enfants sur toute la journée, incluant horaires blocs, repas de midi, devoirs surveillés et loisirs. Les enfants doivent prendre part aussi bien à l'enseignement qu'au reste du programme. Les plans d'études et les objectifs d'apprentissage des écoles à horaire continu sont identiques à ceux des classes ordinaires de l'école obligatoire. Les écoles à horaire continu sont parfois nommées simplement « écoles de jour ». En Suisse, ce sont le plus souvent des écoles privées qui accueillent les enfants en horaire continu.

avec le consentement des parents, ils ont été planifiés sur place en étroite collaboration avec la direction de l'école ou l'organisme responsable

4 INFRAS/Université de Saint-Gall, *Familienergänzende Kinderbetreuung und Gleichstellung*. Fonds national suisse, PNR 60, rapport final, Zurich/Saint-Gall 2013 : www.infras.ch → News → Aktuell → Presse → Archiv → 28.10.2013 → Forschungsbericht (PDF)

Localisation des structures d'accueil couvertes par l'étude

G1



Source : schéma élaboré par l'auteur.

et le personnel d'encadrement. Les entretiens avec les enfants ont duré en moyenne 15 à 30 minutes.

Enfin, les données issues des entretiens qualitatifs ont été évaluées selon une méthode d'analyse de contenu. Une typologie des utilisateurs a été établie pour classer les familles interrogées selon le taux d'occupation des parents et la nature de la structure d'accueil fréquentée par leurs enfants. Parallèlement, les rares recherches portant sur l'utilisation actuelle de l'accueil parascolaire et sur l'évaluation de cet accueil par les parents et les enfants ont été analysées et synthétisées.

Résultats

L'accueil parascolaire est un moyen essentiel pour concilier vie professionnelle et vie de famille

Selon l'Office fédéral de la statistique, un enfant en âge scolaire sur quatre utilise aujourd'hui un mode de garde institutionnelle. L'offre est particulièrement bonne dans les cantons de Genève, de Bâle-Ville, de Zurich et de Zoug⁴. C'est surtout l'accueil parascolaire modulable qui a été développé ces dernières années. Les écoles

publiques à horaire continu restent rares et sont presque exclusivement situées en Suisse alémanique. La discussion sur cette question n'a été relancée que récemment, notamment à la faveur du projet « Tagesschule 2025 » initié par la ville de Zurich.

Selon les parents interrogés, l'accueil parascolaire est un moyen indispensable pour concilier vie de famille et vie professionnelle. Les principales solutions de rechange seraient soit le recours à un accueil familial de jour, soit l'obligation pour un des parents – en général la mère – d'arrêter son activité lucrative ou de réduire son taux d'occupation. Dans nombre de familles, les grands-parents apportent une contribution significative à la garde des enfants en complément de l'accueil parascolaire. Selon les parents interrogés, l'attitude de l'employeur et l'existence de conditions de travail favorables à la famille sont également des facteurs essentiels pour aider à concilier vie de famille et activité professionnelle. Or les parents se heurtent parfois à une attitude peu compréhensive, par exemple lorsqu'ils doivent s'occuper d'un enfant malade ou combler un jour de congé à l'école. C'est pourquoi ils attachent une grande importance à la flexibilité

des horaires de travail et à la possibilité de travailler à la maison. Ces demandes sont toutefois difficiles à satisfaire dans certaines branches et professions.

Malgré le développement de l'accueil parascolaire, trouver le juste équilibre entre vie de famille et vie professionnelle reste délicat pour nombre de parents. Parmi ceux qui sont fortement investis dans la vie professionnelle, plus d'un parent interrogé sur trois aimerait réduire son taux d'occupation, mais y renonce par crainte de conséquences préjudiciables sur sa situation professionnelle ou ses revenus. Du côté des parents qui travaillent moins (essentiellement des mères), près de la moitié ont pu diminuer leur activité ces dernières années, mais souhaiteraient aujourd'hui y consacrer à nouveau davantage de temps.

Une continuité entre l'école et l'accueil parascolaire est loin d'être une réalité partout

Les résultats de l'enquête indiquent que, pour les parents interrogés, la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle est avant tout un défi d'ordre organisationnel. Les offres d'accueil parascolaire modulable ne correspondent souvent pas entièrement aux besoins. Certaines d'entre elles ne couvrent, par exemple, pas tous les jours de la semaine ou ne proposent pas de solution pour la plage horaire entre la sortie de l'école et le moment où les parents terminent leur travail. En outre, l'accueil n'est généralement pas assuré pendant les congés scolaires officiels ou lorsque des cours sont supprimés. Enfin, l'école et la structure parascolaire ne sont pas toujours situées dans le même bâtiment, ce qui présente un risque pour la sécurité des plus jeunes. Autant l'accueil des enfants est simple dans les écoles à horaire continu, autant il peut s'apparenter à un véritable patchwork dans certaines offres d'accueil parascolaire modulable, obligeant les parents à jongler entre plusieurs solutions. C'est pourquoi

nombre de parents demandent que les horaires d'ouverture de ces structures soient plus étendus et mieux coordonnés avec les horaires de l'école, voire avec ceux des associations sportives et de l'école de musique.

Les modules d'accueil proposés varient fortement non seulement d'une localité à l'autre, mais aussi d'un établissement à l'autre. Lorsque l'école et l'accueil parascolaire modulable forment une seule et même entité aux plans de l'organisation et des locaux et que les parents peuvent y inscrire leurs enfants toute la journée, les différences avec l'école à horaire continu ne sont pas significatives. Tant l'accueil parascolaire modulable que les écoles à horaire continu sont donc en mesure de concrétiser l'ambition d'une continuité de la prise en charge. Cet objectif est malgré tout loin d'être atteint dans nombre d'établissements et de communes.

Que leurs enfants fréquentent l'accueil parascolaire modulable ou une école à horaire continu, la plupart des familles regrettent les lacunes de l'offre de garde durant les vacances scolaires. Peu de structures d'accueil semblent en mesure d'apporter des solutions intégrées à ce problème. Les offres privées ou communales existantes ne le résolvent en effet que partiellement et ne répondent le plus souvent pas aux attentes des enfants et de leurs parents, qui souhaiteraient pouvoir compter sur une prise en charge fiable et familière. De nombreux parents estiment par conséquent qu'il serait judicieux d'assurer un accueil parascolaire continu et abordable, couvrant à la fois les horaires de travail des parents et les vacances scolaires des enfants.

Les parents se soucient de la qualité des structures d'accueil

Pour de nombreux parents, le développement par le jeu et la socialisation dans le groupe jouent un rôle déterminant dans leur décision d'inscrire leur enfant à l'accueil parascolaire. Quel que soit le type de structure d'accueil, la qualité de l'encadrement revêt pour

eux une importance toute particulière. Cette qualité passe notamment par une continuité de la prise en charge et par la possibilité pour le personnel de prendre en compte les besoins individuels des enfants. Les parents dont les enfants fréquentent des écoles à horaire continu tiennent notamment à ce que la composition des groupes soit aussi stable que possible et permettent de tisser des relations de confiance. Dans les structures parascolaires modulables, les parents accordent beaucoup d'importance à la qualification du personnel d'encadrement. Le projet pédagogique, les activités avec les enfants, la qualité des repas et l'aide aux devoirs sont également des aspects qui comptent à leurs yeux. Les raisons qui conduisent à choisir une forme d'accueil plutôt qu'une autre varient selon les régions: le développement individuel de l'enfant et l'apprentissage informel sont, par exemple, des raisons surtout mises en avant par les familles vivant en ville ou en Suisse romande.

Dans l'ensemble, les parents interrogés sont très satisfaits de la qualité de l'accueil parascolaire. En moyenne, la qualité des écoles à horaire continu est jugée légèrement meilleure que celle des structures offrant un accueil modulable. Dans ces dernières, les aspects les plus appréciés sont surtout l'emplacement, les locaux et la qualification du personnel d'encadrement. Les plus mal notés sont la composition des groupes et la communication avec les parents. S'agissant des écoles à horaire continu, les familles apprécient tout particulièrement les horaires d'ouverture, la flexibilité et la composition des groupes. Par contre, elles estiment que des améliorations pourraient être apportées au niveau des coûts et des repas.

La majorité des enfants apprécie l'accueil parascolaire

La majorité des enfants interrogés affirme avoir du plaisir à fréquenter l'accueil parascolaire, puisque seuls 5 enfants sur 34 indiquent ne pas s'y sentir bien. Si les enfants accordent

une grande importance à la possibilité de retrouver leurs amis, les animatrices et animateurs sont également des personnes qui comptent pour eux. Les aspects jugés les moins plaisants sont le fait d'avoir à supporter la grossièreté et le bruit de certains camarades et de se faire gronder par les adultes. Dans tous les établissements, les points qui emportent la satisfaction des enfants sont l'existence d'aires de jeu à l'intérieur comme à l'extérieur et la qualité du personnel d'encadrement. Les moments de repos obligatoire ou la participation aux tâches collectives sont nettement moins plébiscités.

Lorsqu'on les invite à se prononcer sur les possibilités d'améliorer les structures d'accueil, les enfants ne se privent pas d'exprimer leurs souhaits. Les plus jeunes aimeraient, par exemple, un coin repos ou un canapé comme à la maison, tandis que les plus grands, notamment les garçons, souhaiteraient un terrain de football, un toboggan dans les escaliers ou un espace pour jouer aux jeux vidéo. Quelques-uns ont aussi exprimé le vœu que les personnes chargées de les encadrer soient plus attentives en cas de conflit et veillent davantage à ce que tous les enfants respectent les règles. De nombreuses suggestions ont par ailleurs été formulées pour améliorer la qualité des repas.

Les familles culturellement défavorisées utilisent encore peu l'accueil parascolaire

Le constat qui se dégage des rares études et données disponibles sur la fréquentation des structures d'accueil parascolaire est que ce sont surtout les familles ayant un haut niveau de formation ainsi qu'un taux d'occupation et un revenu comparativement élevés qui en profitent. Les familles monoparentales sont également sur-représentées parmi les utilisateurs. Ces caractéristiques se retrouvent parmi les parents interrogés dans le cadre du présent projet de recherche.

Il ressort de la méta-analyse que les familles culturellement défavorisées – qui sont souvent issues de la migration – parviennent encore peu à profiter des structures d'accueil parascolaire, et ce alors même qu'elles ne peuvent généralement pas se passer de deux revenus et devraient par conséquent avoir besoin d'une prise en charge adaptée pour leurs enfants. Les caractéristiques susceptibles d'expliquer cette sous-représentation sont notamment les horaires d'ouverture et, parfois, le manque de souplesse des structures parascolaires qui sont aujourd'hui encore peu compatibles avec un travail à heures fixes, en équipe ou avec des horaires irréguliers. Le barème tarifaire a également une influence sur le choix des familles à bas revenu de recourir ou non à l'accueil parascolaire. Les écoles à horaire continu sont onéreuses et représentent une charge financière significative pour des familles à bas revenu. Les entretiens menés avec les mères et les pères dans le cadre de l'étude confirment l'importance accordée à des horaires d'ouverture étendus et à des tarifs abordables.

Conclusions

Dans l'ensemble, les résultats de l'étude mettent en évidence la nécessité non seulement de développer l'offre dans le domaine de l'accueil parascolaire modulable et des écoles à horaire continu, mais aussi d'améliorer l'accessibilité de ces structures à toutes les catégories de la population. Les parents sont très sensibles à la qualité des offres et attendent d'elles qu'elles contribuent au développement de leurs enfants sur tous les plans. Satisfaire à cette demande suppose notamment d'assurer la présence en nombre suffisant de personnels motivés et hautement qualifiés. Le développement de l'offre implique donc inévitablement des coûts supplémentaires pour les communes. Ces coûts ne doivent cependant pas

Références de l'étude et autres publications à commander

Stern, S., Gschwend, E., Medici, D., Schönenberger, A., Kis, A., *L'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants: rapport de recherche*, sous la direction de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne 2015: www.publicationsfederales.admin.ch → n° de commande: 318.858.2f (rapport)

L'accueil parascolaire vu par les parents et les enfants, sous la direction de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne 2015: www.publicationsfederales.admin.ch → n° de commande: 318.858.f (publication)

L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse, sous la direction de la Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, Berne 2008: www.coff-ekff.admin.ch → Documentation → L'accueil de jour extrafamilial et parascolaire en Suisse → n° de commande: 301.609 (français ou allemand)

faire perdre de vue les bénéfices associés au développement de l'accueil parascolaire. Plusieurs études ont en effet mis en évidence la rentabilité des investissements dans les domaines de l'accueil extrafamilial et parascolaire, puisque ces investissements se traduisent pour les pouvoirs publics par une hausse des recettes fiscales et une diminution des dépenses de l'aide sociale. Les effets positifs pour l'économie dans son ensemble, notamment grâce à l'augmentation de la main-d'œuvre disponible, ne doivent pas non plus être négligés.

Susanne Stern, diplômée en géographie sociale, cheffe de secteur, INFRAS AG.
Mél: susanne.stern@infras.ch

Recommandations de la COFF concernant l'accueil parascolaire

La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales soutient tous les moyens de mieux concilier la vie de famille et l'exercice d'une activité professionnelle ou la poursuite d'une formation. Se fondant sur l'état actuel de la recherche, elle constate que, même lorsque toutes les conditions sont favorables, concilier vie de famille et activité professionnelle s'apparente à un numéro d'équilibriste relativement délicat. Si la plupart des familles parviennent à relever les défis de la prise en charge quotidienne des enfants et à assumer leurs responsabilités, elles sont confrontées à des difficultés. Pour concilier au mieux leur vie de famille et leur activité professionnelle, elles ont besoin, tout comme leur entourage, de conditions stables et de structures d'accueil parascolaire sur lesquelles elles puissent compter. Une telle situation profiterait non seulement aux familles, mais aussi au monde du travail et à la société dans son ensemble. La COFF recommande aux responsables politiques, aux professionnels et aux employeurs de coopérer en particulier sur les points suivants :

L'offre: développer l'accueil parascolaire et ouvrir les structures pendant les vacances scolaires

La conciliation entre vie de famille et activité professionnelle est optimale lorsque des structures d'accueil parascolaire sont accessibles partout et en tout temps. En d'autres termes, il faut que ces structures soient en nombre suffisant et qu'elles soient ouvertes non seulement *avant* le début des cours, *pendant* la pause de midi et *après* la fin des cours durant la semaine, mais également les jours où l'école est fermée et durant les vacances scolaires. Il faut aussi mettre en place des solutions pour les parents qui travaillent le week-end ou en équipes ou qui ont des horaires de travail irréguliers.

La qualité: définir des normes

Le domaine de l'accueil parascolaire doit être régi par des normes de qualité, à l'instar du domaine préscolaire. Ces normes doivent notamment définir une stratégie pédagogique, les qualifications professionnelles requises pour le personnel d'encadrement, le taux d'encadrement, le modèle de collaboration et d'échange avec l'école et les parents, ainsi que les exigences en matière de locaux, de nourriture, d'organisation et d'exploitation.

Les tarifs: rendre les offres abordables pour tous les parents

Les tarifs doivent être modérés. Les cantons, les communes et les employeurs doivent s'employer à ce que l'accueil parascolaire soit abordable pour tous les parents. D'un point de vue économique, l'exercice d'une activité lucrative doit être rentable, compte tenu notamment de la nécessité de lutter contre la pénurie de personnel qualifié et d'encourager l'emploi des femmes.

Un changement d'approche: combiner l'accueil parascolaire avec l'école

Il est essentiel d'assurer une collaboration étroite et une bonne coordination entre l'école et les structures d'accueil. Idéalement, ces deux acteurs devraient agir en partenariat et collaborer le plus étroitement possible afin de faciliter les transitions et d'exploiter les synergies, notamment quant à l'utilisation des infrastructures. C'est la seule manière de permettre aux parents de poursuivre leur activité professionnelle sans interruption et sans soucis.

L'accessibilité: rendre l'accueil parascolaire accessible à toutes les familles

Certains groupes cibles importants n'ont pas encore accès à l'accueil parascolaire. Aujourd'hui, ce sont principalement les familles ayant un haut niveau de formation ainsi qu'un taux d'occupation et un revenu comparativement élevés qui profitent des offres existantes. Par contre, les familles dont le revenu et le niveau de formation sont modestes – souvent des familles issues de la migration – recourent encore peu à ces structures. Pour contrer ce problème, une offre suffisante et la fixation de tarifs modérés ne suffisent pas. Encore faut-il que ces familles en connaissent l'existence et y aient accès.

Une mise en réseau: diffuser les bonnes pratiques

Il est essentiel d'instaurer une collaboration entre les acteurs du domaine de l'accueil parascolaire aux niveaux national, cantonal et communal, et de les mettre en réseau. Dans cet esprit, il faut mettre sur pied des plateformes d'échanges pour contribuer à la création et au développement de l'accueil parascolaire.

L'AI entre médecine et droit

Les médecins traitants apportent une contribution décisive dans la procédure AI. Les différents rôles assumés ainsi que les différentes façons de concevoir la mission sont toutefois souvent la source de conflits entre les médecins traitants et la médecine des assurances. En collaboration avec la Société des Médecins du Canton de Berne, l'Office AI du canton de Berne a donc organisé une conférence sur le sujet. Plus de cent médecins de famille et psychiatres y ont participé.



Doris Aebi
Office AI Canton de Berne

Comme l'ont montré plusieurs études, les médecins traitants ne sont souvent pas suffisamment informés par les offices AI compétents sur les procédures et les prestations d'assurance. Pour leur part, les offices AI sont souvent peu satisfaits des rapports rendus par les médecins. Les deux parties ont pourtant un véritable intérêt à trouver la solution optimale pour leurs patients ou leurs assurés. Le succès de la conférence organisée par l'Office AI du canton de Berne et la Société des Médecins du Canton de Berne le 22 octobre 2015 le démontre. Cette dernière avait pour but d'informer les participants sur les procédures et l'organisation de l'assurance, et d'améliorer ainsi la confiance des médecins dans la façon de travailler de l'AI, afin de favoriser la compréhension mutuelle. La conférence visait également à donner aux médecins traitants et aux

collaborateurs de l'office AI une occasion d'échanger en dehors du contexte des dossiers spécifiques.

M. Dieter Widmer, directeur de l'Office AI du canton de Berne, a donné dans son intervention une vue d'ensemble des différentes mesures et prestations que l'AI peut fournir. Il a souligné l'importance d'annoncer les assurés suffisamment tôt à l'AI le cas échéant, et a encouragé les médecins présents à convaincre leurs patients du bien-fondé d'une détection précoce, même en cas de doute sur son utilité. Il s'avère en effet dans la plupart des cas que les éventuelles craintes et réserves des assurés se dissipent rapidement après les premiers contacts avec les spécialistes de l'AI. Ces derniers cherchent à établir un dialogue avec les personnes touchées et – dans la mesure du possible – avec les médecins, les employeurs et les

assureurs d'indemnités journalières, le but étant de permettre à l'assuré de conserver sa place de travail grâce à une gestion ciblée des dossiers.

M. Widmer a ensuite présenté les différentes mesures de réadaptation et a évoqué les mesures incitatives à l'intention des employeurs telles que le placement à l'essai ou les allocations d'initiation au travail. Il a en outre rappelé que des séances d'information et de formation continue à destination des employeurs se tenaient régulièrement, afin de sensibiliser et d'inciter ceux-ci à collaborer avec l'AI dans le cadre de l'insertion professionnelle. Le taux de réussite pour les nouvelles embauches dans le canton de Berne est d'environ 50%. M. Widmer a souligné qu'à son sens, la collaboration interdisciplinaire au sein de l'AI revêtait une importance capitale pour le succès de l'intégration professionnelle. Il s'est ensuite exprimé sur d'autres sujets faisant régulièrement l'objet de discussions, tels que la différence entre incapacité de travail et incapacité de gain, la signification du critère de « marché du travail équilibré » dans le cadre de l'examen de la rente, ainsi que la question de l'obligation de renseigner, de collaborer et de réduire le dommage.

Lors du deuxième exposé, le Dr Simon Graf, médecin spécialiste en médecine interne et juge à la Chambre administrative du Tribunal cantonal d'Appenzell Rhodes-Extérieures, a montré les divergences de points de vue existant entre les juristes d'une part et les acteurs des professions médicales d'autre part. En abordant la question de la double obligation des médecins de famille, il a mis en évidence les raisons pour lesquelles les relations entre ces derniers et l'AI pouvaient être difficiles. D'un côté, les médecins de famille assument le rôle de médecins traitants et doivent agir

en faveur des intérêts de leurs patients conformément aux règles applicables aux contrats de mandat selon le CO. Ils doivent en conséquence s'abstenir de tout acte susceptible de nuire à leur mandant. Ils endossent toutefois également le rôle d'expert médecin, tenu de fournir des indications conformes à la vérité à l'assureur conformément au droit des assurances sociales et au droit pénal. Le Dr Graf est d'avis qu'il en résulte un conflit d'intérêts découlant du droit même, que le médecin traitant peut toutefois résoudre au bénéfice du patient en se mettant dans la position de la personne chargée d'appliquer le droit. Pour cette dernière – c'est-à-dire l'AI – le rapport du médecin constitue le moyen de preuve attestant d'un état de fait médical, et donc un élément déterminant pour la suite de la procédure. C'est ainsi que les rapports médicaux incomplets causent plus de tort aux patients qu'ils ne leur profitent. Ils constituent en effet la base des procédures AI, notamment en cas de maladie congénitale, pour l'octroi d'éventuels moyens auxiliaires ou pour les questions de réadaptation, et leur importance ne doit par conséquent pas être sous-estimée. Les médecins traitants qui les rédigent sont les experts disposant des plus grandes connaissances en médecine et en matière d'incapacité de travail amenés à intervenir dans toute la procédure.

Que doit contenir un bon rapport médical? Afin qu'un tel rapport puisse avoir valeur de preuve, il importe qu'il soit exhaustif, qu'il repose sur des examens complets, qu'il tienne compte des troubles allégués, et qu'il soit rédigé en connaissance des faits antérieurs (anamnèse). Par ailleurs, la présentation du contexte médical et l'évaluation de la situation médicale doivent être claires, et les conclusions

de l'expert motivées. Le Dr Graf a mis en évidence les points suivants permettant d'obtenir un bon rapport médical:

- Exactitude/exhaustivité: fournir le plus d'indications possible, utiliser le formulaire comme check-list.
- Maladie: décrire l'incapacité de travail en relation avec l'activité de base.
- Prise en compte des ressources/capacité de travail résiduelle: décrire la capacité à reprendre un travail adapté.
- Motivation: motiver le plus possible les constats, même lorsque cela n'est pas demandé. Pour le juriste, un compte rendu ne devient un fait que sur la base des explications fournies.
- Poser les bases d'une expertise: remplir le rapport médical de façon à ce que les experts doivent et puissent s'y référer. Etablir une « mini-expertise » et y intégrer les rapports des hôpitaux et des spécialistes.

Pour le Dr Graf, le médecin de famille est également un témoin de l'histoire de la maladie, pouvant apporter un éclairage sous l'angle temporel ayant une valeur importante en tant que preuve. En établissant un rapport de qualité, le médecin influence positivement la procédure AI et contribue à l'accélérer.

Les participants ont pu approfondir des sujets tels que le rapport médical, l'incapacité de travail, l'obligation de renseigner, de collaborer et de réduire le dommage, ainsi que la réadaptation professionnelle dans le cadre d'ateliers. Des experts de l'office AI du canton de Berne ont répondu aux questions et expliqué les processus de travail de l'AI. Cette opportunité a été très appréciée par les médecins traitants. Il existait un besoin impor-

tant de dialogue et le temps a manqué pour aborder tous les points soulevés.

La question de la compensation des dépenses encourues a également occupé une place centrale. Par l'intermédiaire d'un aide-mémoire distribué à l'occasion de la conférence, l'Office AI a fourni aux médecins des informations sur la question de savoir comment facturer le temps consacré à la rédaction des rapports et aux discussions avec les collaborateurs de l'AI. Sur ce point, les médecins ont exprimé leur souhait d'être mieux impliqués dans la procédure et d'obtenir des retours d'information réguliers.

Le journaliste et philosophe Ludwig Hasler a clôturé la conférence par un discours caustique, exprimant l'avis selon lequel il est de toute façon impossible de résoudre les conflits, car les tiraillements qu'ils génèrent permettent d'aller de l'avant. Il a ajouté que les concepts de maladie, de santé, de force et de faiblesse évoluent constamment et que tout est affaire de communication.

L'Office AI va poursuivre le dialogue avec les médecins traitants. Cet événement constitue le point de départ idéal d'une collaboration constructive et positive.

Les présentations faites lors de la conférence peuvent être consultées à l'adresse suivante: www.ivbe.ch/arzttagung15

Doris Aebi, responsable de la Communication de l'Office AI Canton de Berne.
Mél: doris.aebi@ivbe.ch

Médecine curative et prévention : comparaison des coûts entre 2002 et 2012

A l'échelle de la Suisse, la médecine curative bénéficie de moyens bien plus importants que la prévention. Le rapport entre les dépenses nettes moyennes par tête a d'ailleurs augmenté de façon significative entre 2002 et 2012. Cette évolution va à l'encontre du paradigme de santé publique dit du « vieillissement en bonne santé », qui recommande de renforcer la prévention plutôt que les interventions curatives afin d'endiguer à moyen terme l'évolution défavorable des coûts de notre système de santé.



Markus Kaufmann

Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé

Le système de santé suisse se caractérise par quatre facteurs systémiques clés: outre le rôle subsidiaire de la Confédération – imputable au fédéralisme –, la tendance libérale favorable aux solutions d'assurance privées et la conception sociale de l'Etat basée sur la solidarité, c'est avant tout la place prédominante de la médecine curative qui saute aux yeux¹. En admettant que les dépenses cantonales et communales pour la médecine curative sont sensiblement plus élevées et augmentent davantage que celles consenties pour les soins de santé préventifs (ci-après: prévention), le présent article met en parallèle ces différents coûts pour les années 2002 et 2012, sachant que la comparaison est basée sur une analyse quantitative faisant elle-même partie d'une étude de plus grande envergure. Le

but de celle-ci consistait, au moyen d'entretiens avec des acteurs clés des milieux scientifique, politique, administratif et associatif, à inscrire les résultats de l'analyse quantitative dans le contexte politique afin d'essayer de cerner comment piloter avec plus d'efficacité l'évolution des coûts de la santé. Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un congé sabbatique financé par la Swiss School of Public Health + (SSPH+)².

Approche méthodologique

Chaque année, l'Office fédéral de la statistique (OFS) publie de nouveaux chiffres sur les coûts et le financement du système de santé³. En 2012, les dépenses nettes des cantons et des communes pour la santé s'élevaient,

exception faite des contributions aux assurances sociales, à 13,6 milliards de francs, soit 20 % des sommes totales allouées au système de santé.

Lors de la préparation de l'analyse quantitative, les dépenses nettes de 2002 et de 2012 ont été ventilées dans les catégories que l'OFS utilise pour ses calculs des coûts de la santé, puis réparties entre médecine curative et prévention. Etant donné qu'en 2002, les secours de même que la recherche et le développement ne constituaient pas encore des catégories autonomes, les données les concernant ont été exclues de l'étude. Les catégories « hôpitaux », « institutions médico-sociales », « psychiatrie » et « soins ambulatoires » ont été rattachées à la médecine curative tandis que le « contrôle des denrées alimentaires », la « lutte contre les maladies », l'« alcoolisme et la toxicomanie », la « médecine scolaire » et le « système de santé » relèvent de la prévention. Si l'on part du principe que les cantons classent chaque année leurs données en suivant le même modèle, on peut comparer les chiffres de 2002 et de 2012, quand bien même tous ne choisissent pas systématiquement les mêmes critères. La psychiatrie, par exemple, est parfois intégrée dans la catégorie « hôpitaux », si bien que neuf

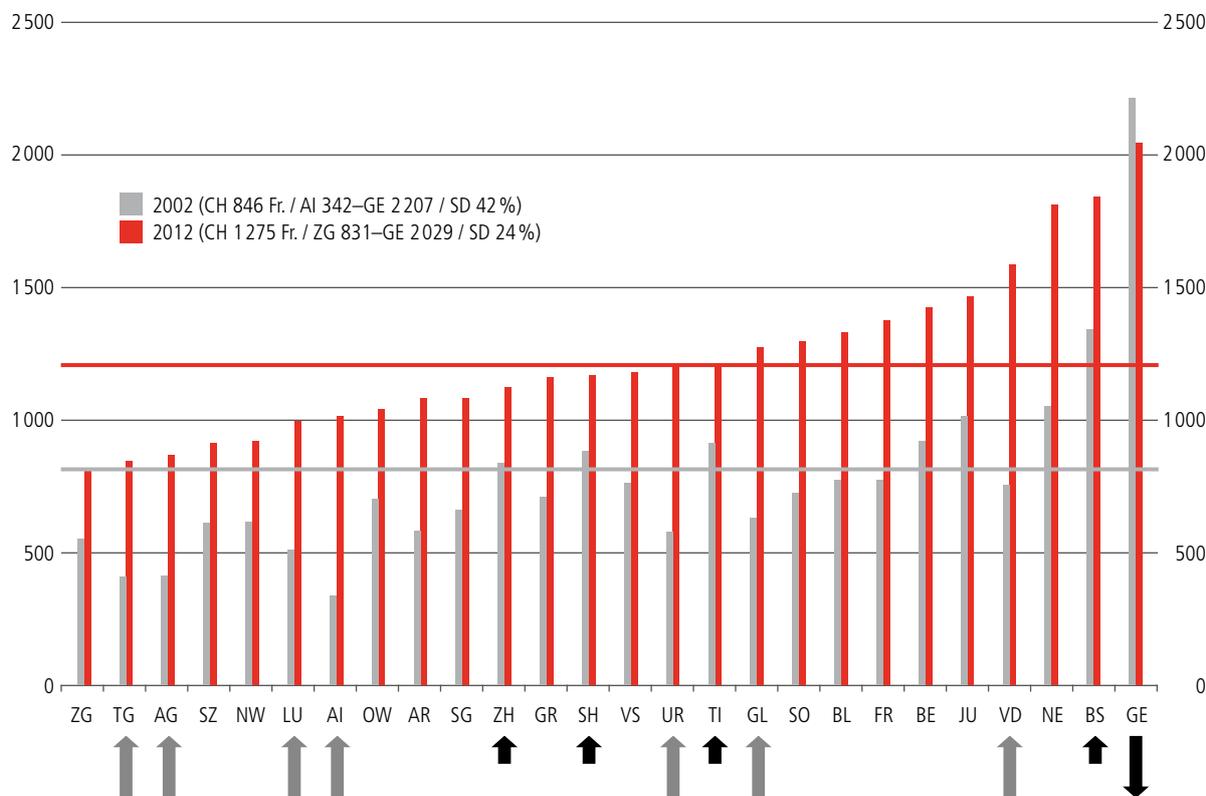
1 Achtermann, Wally et Christel Berset, *Les politiques suisses de santé – potentiel pour une politique nationale*, Office fédéral de la santé publique, Berne 2006.

2 La SSPH+ soutient les échanges entre institutions non académiques (offices fédéraux, services de santé, etc.) et les structures universitaires dans le domaine de la santé publique, en permettant à des experts du terrain et à des chercheurs d'effectuer un congé sabbatique de trois à six mois dans un autre environnement professionnel que le leur: www.sspplus.ch → Recherche → Sabbaticals

3 www.statistique.admin.ch → Thèmes → 14 – Santé → Coût, financement (agents payeurs communes: document OFS 111160; agents payeurs cantons: document OFS 111161; nombre d'habitants: document OFS 67125)

Coûts nets cantonaux dans le domaine curatif, en 2002 et 2012 (en francs)

G1



Les lignes horizontales représentent la moyenne suisse des coûts nets dans le domaine curatif, en 2002 et en 2012.

Source: graphique de l'auteur.

cantons n'affichent pas explicitement leurs coûts pour la psychiatrie. Cinq cantons rattachent quant à eux la «lutte contre les maladies» à la catégorie «système de santé», sans opérer de distinction entre les deux.

Les coûts d'investissement varient beaucoup d'une année à l'autre, ils influenceraient le résultat statistique de façon incontrôlable. Ils ont donc également été retirés de l'analyse, de sorte que seules les dépenses courantes ont été comparées. De plus, afin de dresser un tableau qui ne soit faussé ni par d'éventuels changements de flux financiers ni par des transferts de compétence entre cantons et communes, les calculs reposent toujours sur les coûts nets (dépenses moins recettes), sachant que les coûts des cantons et des communes ont été additionnés.

Résultats

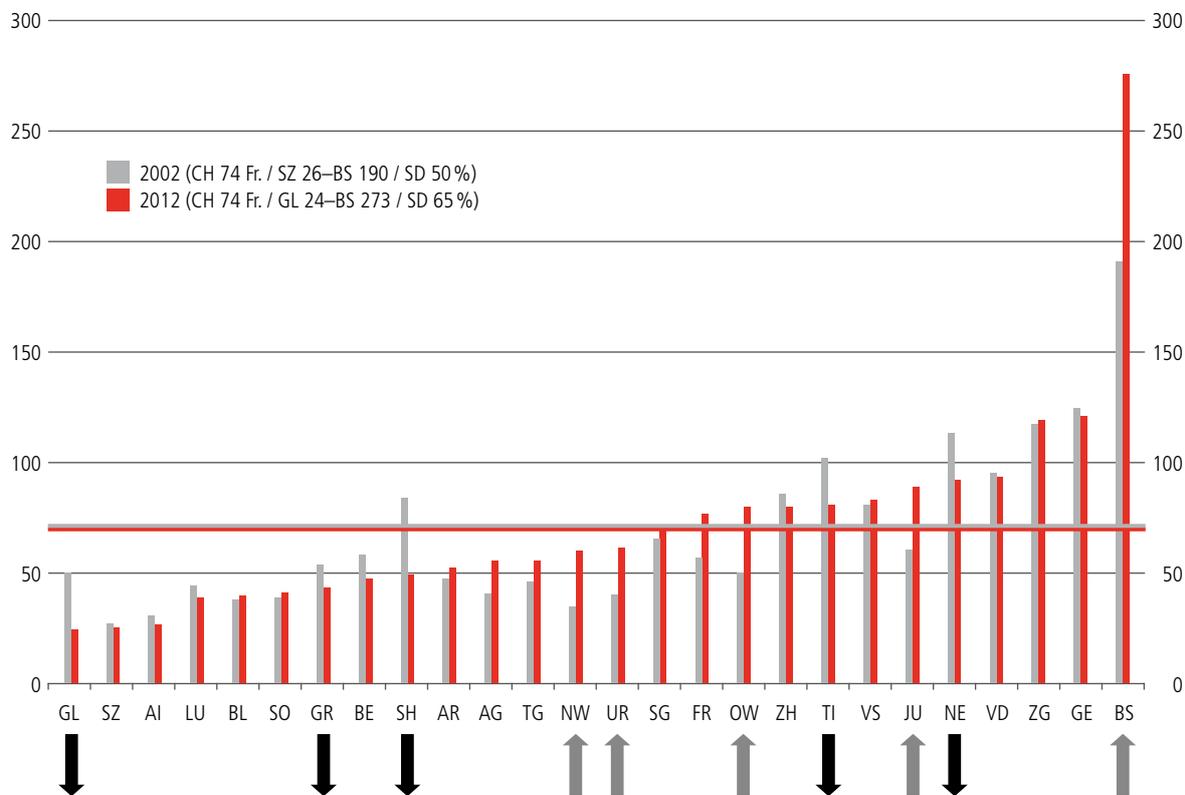
Entre 2002 et 2012, à l'échelle nationale, les dépenses nettes par habitant pour la médecine curative ont augmenté en moyenne de 51 %, passant de 846 à 1275 francs (cf. graphique G1), les cantons affichant les hausses relatives les plus importantes étant Appenzell Rhodes-Intérieures, Argovie, Thurgovie, Uri, Glaris et Vaud. Le canton de Genève est le seul à afficher une baisse de ses dépenses. Quant aux augmentations relatives les plus faibles, elles ont été enregistrées dans les cantons de Zurich, de Schaffhouse, du Tessin et de Bâle-Ville. A noter encore que les écarts entre les cantons ont eu tendance à se réduire au fil du temps. En effet, alors qu'en 2002, le canton dont la facture était la plus lourde déboursait 6,5 fois plus

que le canton le moins dépensier, en 2012, le rapport n'était plus que de 2,5.

S'agissant de la prévention, les dépenses nettes par habitant sont restées stables entre 2002 et 2012, à hauteur de 74 francs en moyenne (cf. graphique G2). On note toutefois une progression dans quatorze cantons – Nidwald, Obwald, Jura, Uri et Bâle-Ville en tête –, tandis que douze autres prenaient le chemin inverse, la baisse étant particulièrement significative dans les cantons de Glaris, de Schaffhouse, du Tessin, de Neuchâtel et des Grisons. Quant aux écarts, ils ont eu tendance à se creuser: en 2012, le canton affichant les dépenses les plus élevées déboursait onze fois plus que le canton le moins dépensier, contre sept fois plus en 2002. Tandis qu'en 2002, à l'échelle nationale, le rapport entre les dépenses nettes par

Comparaison des coûts cantonaux pour la prévention, 2002 et 2012 (en francs)

G2



Les lignes horizontales représentent la moyenne suisse des coûts nets dans le domaine de la prévention, en 2002 et en 2012.

Source: graphique de l'auteur.

tête pour la médecine curative et la prévention était de 11 pour 1 (valeurs minimales et maximales: Zoug 5:1, Schwyz 24:1), il s'élevait à pas moins de 17 pour 1 en 2012 (Bâle-Ville 7:1, Glaris 53:1). Cette analyse confirme donc l'hypothèse de départ selon laquelle la médecine curative l'emporte largement sur la prévention.

Aucun schéma clair ne se dégage de la comparaison intercantonale des données – qu'il convient toutefois d'interpréter avec prudence dans la mesure où tous les cantons ne se fondent pas sur les mêmes critères lors de la saisie. Ainsi, parmi les cantons qui investissent plus que la moyenne dans la prévention ou dans la médecine curative, cantons urbains

et cantons plutôt ruraux se côtoient. Par ailleurs, la plupart des cantons de Suisse latine se situent au-dessus de la moyenne nationale en termes de dépenses tant pour la prévention que pour la médecine curative (exception faite du Tessin et du Valais pour la médecine curative). La Suisse du Nord-Ouest dépense, elle, davantage pour la médecine curative et moins pour la prévention (mis à part l'Argovie pour la médecine curative et Bâle-Ville pour la prévention). Enfin, la Suisse orientale et la Suisse centrale sont tendanciellement plus économes que la moyenne nationale dans les deux domaines (mis à part Glaris pour la médecine curative et Zurich, Zoug et Obwald pour la prévention).

Interprétation

Dans le domaine curatif, le nouveau régime de financement des hôpitaux et des soins, qui prévoit des parts de financement fixes, a entraîné dans presque tous les cantons une augmentation conséquente des coûts. Seul le canton de Genève affichait en 2012 des dépenses par tête inférieures à 2002, probablement en raison du net recul des dépenses pour les patients extracantonales après 2002. Les prescriptions légales fédérales ont par ailleurs contribué à réduire les différences cantonales.

La Confédération n'impose pas de prescriptions aux cantons sur le plan de la prévention, l'abandon en

2012 du projet de loi sur la prévention ayant sonné le glas des propositions en ce sens. Ces dix dernières années, les dépenses en la matière ont stagné et les écarts se sont creusés. Si l'on peut en partie imputer cela à la capacité financière inégale des cantons, l'importance relative qu'ils accordent historiquement à la prévention n'y est pas étrangère. En outre, dans certains cantons, la classe politique met davantage l'accent sur la responsabilité individuelle lorsqu'il s'agit de santé et, partant, tend à préconiser des coupes budgétaires dans la prévention.

Les résultats des entretiens avec les représentants cantonaux suggèrent que les départements de la santé, constatant l'augmentation des coûts dans le domaine curatif et la stagnation – voire la diminution – des recettes cantonales et communales, transfèrent à contrecœur à la médecine curative des fonds initialement destinés à la prévention. Ces mesures touchent non seulement les domaines de santé publique traditionnels tels que le contrôle des denrées alimentaires ou la médecine dentaire scolaire, mais aussi la prévention contre le tabac ou la lutte contre le surpoids et l'obésité.

Les cantons s'inscrivent dans la même tendance que l'ensemble des pays de l'OCDE: entre 2009 et 2013,

les sommes allouées à la prévention y ont baissé de 0,6 % tandis que les coûts ont augmenté respectivement de 0,7 %, 1,8 % et 2,8 % pour les soins hospitaliers, les soins ambulatoires et les soins de longue durée⁴.

Perspectives

L'impact de nombreux facteurs de coût décrits plus haut, tels que la structure des normes, les capacités financières inégales des cantons ou la diminution générale des recettes publiques, est appelé à s'accroître à l'avenir. Cela vaut notamment pour le financement des hôpitaux et des soins, particulièrement solidement ancré dans le tissu normatif, mais aussi pour le vieillissement démographique, qui n'a pas encore été abordé ici. Les dépenses pour le domaine curatif et celles pour la prévention vont donc continuer à évoluer séparément. Bien que la prévention et la promotion de la santé soient du ressort des cantons, ces derniers assument de moins en moins ces tâches et concentrent les ressources dont ils disposent pour la santé davantage sur la médecine curative.

Quantité de prévisions relatives à l'évolution des coûts de la santé et du nombre de personnes qui nécessiteront des soins onéreux reposent sur le paradigme dit du vieillissement en bonne santé, selon lequel l'augmentation de l'espérance de vie n'entraîne pas une augmentation des coûts individuels de la santé dès lors que le nombre des années passées en bonne santé croît au moins autant que l'espérance de vie. L'Administration fédérale des finances⁵ compte sur la base de ce scénario réaliser en 2060 des écono-

mies correspondant à 1 % du PIB, soit environ 6,5 milliards de francs d'après les valeurs actuelles. Une étude du Crédit Suisse – quoiqu'employant une méthode différente – arrive à des résultats similaires⁶.

Pour pouvoir établir le vieillissement en bonne santé comme un principe pour la pratique, il faut inverser l'évolution actuelle, qui se caractérise par des investissements croissants dans la médecine curative et une stagnation des dépenses pour la prévention. La stratégie nationale Prévention des maladies non transmissibles, qui était en consultation pendant l'été 2015⁷, constitue un pas important en ce sens. Pour qu'elle puisse être mise en œuvre, il faudrait cependant que la Confédération, les cantons, les assurances-maladie et l'économie s'accordent sur la définition et le financement de la prévention, un consensus qui a par exemple été trouvé dans le domaine des accidents, où prévention et médecine curative sont étroitement liées. On gagnerait également à s'inspirer de l'Allemagne, où une nouvelle loi sur la prévention entrera en vigueur début 2016.

4 Kocher, Gerhard, « Grosse nationale Unterschiede », dans *Bulletin des médecins suisses* 96, 40 2015, p. 1454-1458, résumé en français.

5 Colombier, Carsten; « Ausgabenprojektionen für das Gesundheitswesen bis 2060 », Working Paper der Eidgenössischen Finanzverwaltung Nr. 19; Berne 2012, résumé en français.

6 Crédit Suisse, « Die Zukunft des Pflegeheimmarkts », dans *Swiss Issues Branchen*, 2015.

7 www.ofsp.admin.ch → Thèmes → Maladies et médecine → Maladies non transmissibles

Markus Kaufmann, lic. phil I, MPH, responsable de projet, Promotion de la santé et prévention

Directeur de l'Association suisse des responsables cantonaux pour la promotion de la santé (ARPS), Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé.

Mél: kaufmann@gdk-cds.ch

Assurance-accidents

15.3828 Motion Commission des finances du 4.9.2015: Soumettre la CNA à la surveillance financière du Contrôle fédéral des finances

La Commission des finances du Conseil national a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de proposer aux Chambres fédérales d'abroger l'article 1 alinéa lettera de la loi sur le Contrôle des finances (LCF; RS 614.0) lorsqu'elles procéderaient à la prochaine révision de la loi en question. Une minorité (Gasche, Gilli, Gmür, Gössi, Gschwind, Kiener Nellen, Müller Leo, Schneeberger, Siegenthaler, Vischer Daniel) propose le rejet de la motion.»

Proposition du Conseil fédéral du 18.11.2015

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

base (LAMal) sont déductibles du revenu imposable dans les proportions suivantes:

Revenu imposable

- Jusqu'à 150 000 francs 100 %
- De 151 000 à 200 000 francs 75 %
- De 201 000 à 250 000 francs 50 %
- De 251 000 à 350 000 francs 25 %
- A partir de 351 000 francs 10 %.

La législation fiscale distinguera à cet égard les personnes seules et les familles. La quote-part de base des coûts à la charge des assurés devra être prise en compte de manière à ce que les pertes fiscales de la Confédération restent supportables. Une quote-part de 1 000 francs pourrait servir de base de calcul. Aucune déduction ne sera autorisée pour les assurances complémentaires.»

Proposition du Conseil fédéral du 11.11.2015

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

qualifié indigène en prévoyant des formations continues et des formations de rattrapage ciblées permettant d'améliorer durablement la compétitivité sur le marché du travail des personnes élevant seules des enfants.»

Proposition du Conseil fédéral du 11.11.2015

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

15.3847 Motion Schneider-Schneiter Elisabeth du 15.9.2015: Marché suisse du travail. Sommes-nous armés pour faire face aux mutations de demain?

La conseillère nationale Schneider-Schneiter Elisabeth (PDC/BL) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la transparence des statistiques du chômage, d'examiner les moyens de proposer des offres de perfectionnement adaptées au marché du travail et de moderniser l'organisation des offices régionaux de placement (ORP).»

Proposition du Conseil fédéral du 4.11.2015

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

15.3854 Postulat Reynard Mathias du 16.9.2015: Automatisation. Risques et opportunités

Le conseiller nationale Mathias Reynard (PS/VS) a déposé le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de présenter un rapport sur les processus d'automatisation actuellement en

Assurance-maladie

15.4027 Motion Lehmann Markus du 25.9.2015: LAMal. Rendre les primes de l'assurance de base déductibles des impôts

Le conseiller national Markus Lehmann (PDC/BS) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de soumettre au Parlement un projet de modification de la législation fiscale, qui prévoira ce qui suit.

Les primes effectivement payées par les assurés pour l'assurance de

Travail

15.3839 Motion Munz Martina du 14.9.2015: Personnes élevant seules des enfants. Améliorer leur intégration sur le marché du travail grâce à des formations continues et des formations de rattrapage

La conseillère nationale Martina Munz (PS/SH) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé, dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié, d'améliorer le recours au personnel

cours dans notre économie, en s'intéressant aux questions suivantes:

1. Quels secteurs de l'emploi sont les plus menacés par l'automatisation croissante? Quels sont, à l'inverse, les potentiels de développement liés à la digitalisation? Connaît-on le taux d'automatisation par profession et les emplois non repourvus correspondants?
2. Quelles seront les conséquences de cette mutation du marché de l'emploi: de nouveaux secteurs apparaîtront-ils? Comment se dessinent les contours de ce nouveau marché du travail?
3. Quelles conséquences financières et structurelles sur notre système de sécurité sociale?
4. Quels sont les coûts sociaux et psychologiques de ces changements?»

Proposition du Conseil fédéral du 28.10.2015

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

15.3924 Postulat Marra Ada du 23.9.2015: Responsabilité solidaire. Evaluation de la mesure

La conseillère nationale Ada Marra (PS/VD) a déposé le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de faire une évaluation sur la mesure responsabilité solidaire afin de lutter contre la sous-enchère salariale.

Si des manquements venaient à apparaître, il faudrait en signaler les causes.»

Proposition du Conseil fédéral du 28.10.2015

Le Conseil fédéral propose d'accepter le postulat.

15.3956 Postulat Barazzone Guillaume du 24.9.2015: Initiative populaire « contre l'immigration de masse ». Déterminer le coût global pour les entreprises de l'application du nouvel article constitutionnel 121a

Le conseiller nationale Guillaume Barazzone (PDC/GE) a déposé le postulat suivant:

«Le Conseil fédéral est chargé de réaliser une étude complémentaire à son rapport explicatif du 11 février 2015 concernant la mise en œuvre de l'article 121a Cst. Cette analyse déterminera l'ensemble des coûts réglementaires (directs et indirects) à la charge des entreprises qui seraient induits par l'introduction de contingents en

application du nouvel article constitutionnel 121a adopté par le peuple le 9 février 2014.»

Proposition du Conseil fédéral du 18.1.2015

Le Conseil fédéral propose de rejeter le postulat.

15.4076 Motion Piller Carrard Valérie du 25.9.2015: Bons de formation et réinsertion professionnelle

La conseillère nationale Valérie Piller Carrard (PS/FR) a déposé la motion suivante:

«Le Conseil fédéral est chargé de soutenir la réinsertion professionnelle des personnes qui se sont retirées du marché du travail (en général pour des raisons familiales) en introduisant, dans la loi sur la formation continue, l'utilisation du système des bons de formation. De cette façon, l'article 8 lettre d de la LFCo (la Confédération et les cantons s'efforcent de faciliter la réinsertion professionnelle) pourra être concrétisé.»

Proposition du Conseil fédéral du 11.11.2015

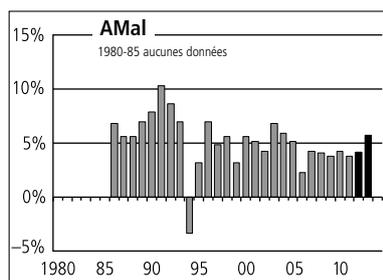
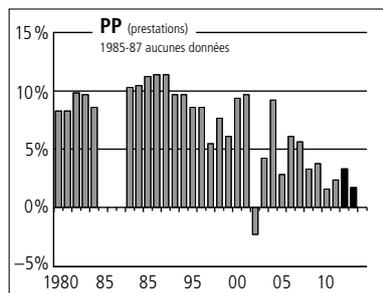
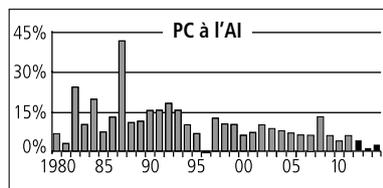
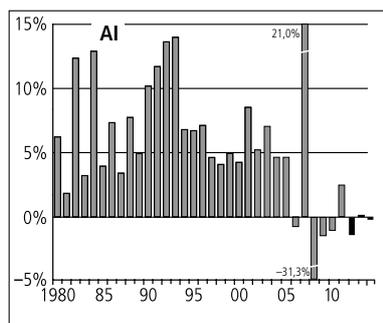
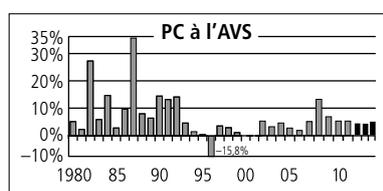
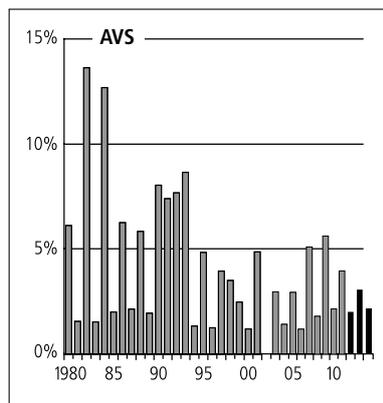
Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 30 novembre 2015)

Projet: N° d'objet (Curia Vista)	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil Commission	Plénium	2 ^e Conseil Commission	Plénium	Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur / référendum
Loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020: 14.088	19.11.14	FF 2015, 1	CSSS-CE 15/16.1, 10.2, 26/27.3, 23/24.4, 12/13/14.8.15 CdF-CE 29.1.15	CE 14/15/16.9.15	CdF-CN 15.10.15			
Modification de la loi fédérale sur les prestations complémentaires (Montants maximaux pris en compte au titre du loyer): 14.098	17.12.14	FF 2015, 805	CdF-CN 30/31.3.15 CSSS-CN 25/26.6.15	CN 22.9.15				
Loi sur le libre passage. Droits en cas de choix de la stratégie de placement par l'assuré: 15.018	11.2.15	FF 2015, 1669	CSSS-CN 28/29.5.15	CN 22.9.15	CSSS-CE 2/3.11.15			
Loi fédérale sur la surveillance de l'assurance-maladie: 12.027	15.2.12	FF 2012, 1725	CSSS-CE 17.4, 21.5, 18.6, 22/23.8, 21/22.10, 15.11.12; 21.1.13; 11.9.14	CE 18.3.13, 4.3.14 (rejet du renvoi) 16.9, 22.9.14	CSSS-CN 23.5, 24/25.10.13, 20/21.2, 26/27.5, 26/27.6, 14.8.14	CN 4/5.12.13 (refus au Conseil fédéral) 10.3.14 (Adhésion = ne pas renvoyer au Conseil fédéral) 9.9, 17.9.14	26.9.14	1.1.2016
LAMal (Compensation des risques; séparation de l'assurance de base et des assurances complémentaires): 13.080	20.9.13	FF 2013, 7135	CSSS-CE 10.2.14; 15.1.15	CE 2.3.15	CSSS-CN 22/23.10.15			
Loi fédérale sur l'assurance-accident. Modification: 08.047	30.5.08	FF 2008, 4877 FF 2014, 7691 (Message additionnel)	CSSS-CN 20.6, 9.9, 16.10, 6/7.11.08; 15/16.1, 12/13.2, 26/27.3, 27.8, 9.10, 29.10.09; 28.1, 24.6.10; 13/14.11.14; 15/16/17.4, 28/29.5.15	CN Projet 1: 11.6.09 (renvoi à la CSSS-CN); 22.9.10 (renvoi au Conseil fédéral); 4.6.15 (classement) Projet 2: 11.6.09 (suspension); 4.6, 10.9.15 Projet 3: 4.6, 10.9.15	CSSS-CE 31.1.11 12/13/14.8.15	CE Projet 1: 1.3.11 (renvoi au Conseil fédéral); 8.9.15 (classement) Projet 2: 1.3.11 (suspension); 8.9, 16.9.15 Projet 3: 8.9.15	Projet 2: 25.9.15 Projet 3: 25.9.15	
Sécurité sociale. Convention avec le Brésil: 14.075	5.11.14	FF2014, 8655		CN 5.3.15		CE 9.6.15		
CC. Partage de la prévoyance professionnelle en cas de divorce: 13.049	29.5.13	FF 2013, 4341	CAJ-CE 1/2.7, 27.8, 14.11.13; 15.1, 15.5.14	CE 12.6.14; 19.6.15	CAJ-CN 13/14.11.14 22/23.1.15 16/17.4.15	CN 1.6, 19.6.15	19.6.15	
AVSplus: pour une AVS forte. Initiative populaire: 14.087	19.11.14	FF 2014, 9083	CdF-CE 29.1.15 CSSS-CE 10.2, 26/27.3.15	CE 9.6.15	CdF-CN 3/4.9.15 CSSS-CN 12/13.11.15			
Pour le couple et la famille – Non à la pénalisation du mariage. Initiative populaire: 13.085	23.10.13	FF 2013, 7623	CdF-CN 30/31.1.14 CER-CN 24/25.2, 7/8.4, 19/20.5, 23.6, 10.11.14	CN 10.12.14; 11.6, 19.6.15	CdF-CE 24/25.3.14; 29.1.15	CE 11.12.14; 4.3, 16.6, 19.6.15	19.6.15	28.2.16
Pour un revenu de base inconditionnel. Initiative populaire: 14.058	27.8.14	FF 2014, 6303	CdF-CN 13/14.10.14 CSSS-CN 13/14.11.14; 28/29.5.15	CN 23.9.15	CSSS-CE 9.10.15			

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

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AVS		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	20 355	28 792	38 495	40 884	42 574	4,1%
	dont contrib. ass./empl.	16 029	20 482	27 461	29 539	29 942	1,4%
	dont contrib. pouv. publics	3 666	7 417	9 776	10 441	10 598	1,5%
Dépenses		18 328	27 722	36 604	39 976	40 866	2,2%
	dont prestations sociales	18 269	27 627	36 442	39 781	40 669	2,2%
Résultat d'exploitation total		2 027	1 070	1 891	908	1 707	88,1%
Capital²		18 157	22 720	44 158	43 080	44 788	4,0%
Bénéficiaires de rentes AV	Personnes	1 225 388	1 515 954	1 981 207	2 142 753	2 196 459	2,5%
Bénéf. rentes veuves/veufs		74 651	79 715	120 623	133 343	137 987	3,5%
Nombre de cotisants AVS		4 289 723	4 547 970	5 243 475	5 464 270	5 542 707	1,4%

PC à l'AVS		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	1 124	1 441	2 324	2 605	2 712	4,1%
	dont contrib. Confédération	260	318	599	668	696	4,2%
	dont contrib. cantons	864	1 123	1 725	1 937	2 016	4,1%
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	120 684	140 842	171 552	189 347	196 478	3,8%

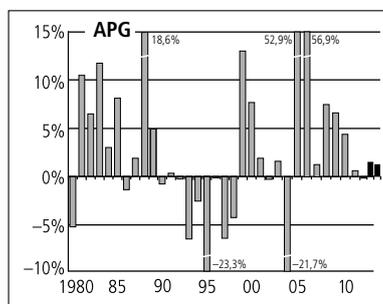
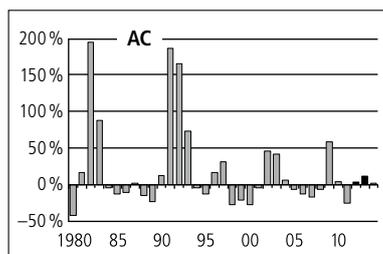
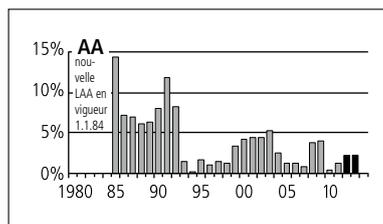
AI		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 412	7 897	8 176	9 892	10 177	2,9%
	dont contrib. ass./empl.	2 307	3 437	4 605	4 951	5 018	1,4%
Dépenses		4 133	8 718	9 220	9 306	9 254	-0,6%
	dont rentes	2 376	5 126	6 080	5 892	5 773	-2,0%
Résultat d'exploitation total		278	-820	-1 045	586	922	57,3%
Dettes de l'AI envers l'AVS		6	-2 306	-14 944	-13 765	-12 843	-6,7%
Fonds AI²		-	-	-	5 000	5 000	0,0%
Bénéficiaires de rentes AI	Personnes	164 329	235 529	279 527	265 120	259 930	-2,0%

PC à l'AI		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	309	847	1 751	1 923	1 967	2,3%
	dont contrib. Confédération	69	182	638	678	702	3,6%
	dont contrib. cantons	241	665	1 113	1 245	1 264	1,5%
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	30 695	61 817	105 596	111 400	112 864	1,3%

PP/2^e Pilier		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	32 882	46 051	62 107	67 682	...	6,7%
	dont contrib. sal.	7 704	10 294	15 782	17 334	...	2,3%
	dont contrib. empl.	13 156	15 548	25 432	25 563	...	1,5%
	dont produit du capital	10 977	16 552	15 603	14 227	...	-7,0%
Dépenses		16 447	32 467	45 555	50 518	...	1,7%
	dont prestations sociales	8 737	20 236	30 912	33 228	...	1,7%
Capital		207 200	475 000	617 500	712 500	...	6,8%
Bénéficiaires de rentes	Bénéf.	508 000	748 124	980 163	1 053 848	...	2,6%

AMal		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	8 869	13 930	22 528	25 189	...	2,3%
	dont primes (à encaisser)	6 954	13 442	22 051	24 984	...	2,2%
Dépenses		8 615	14 227	22 255	25 459	...	5,7%
	dont prestations	8 204	15 478	24 292	27 926	...	7,8%
	dont participation d. assurés aux frais	-801	-2 288	-3 409	-3 895	...	5,1%
Résultats des comptes		254	-297	273	-270	...	-149,8%
Capital		6 600	6 935	8 651	12 096	...	-1,2%
Réduction de primes		332	2 545	3 980	4 015	...	1,2%

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	4 181	5 992	7 863	7 629	...	0,4%
	dont contrib. des assurés	3 341	4 671	6 303	6 082	...	-0,6%
Dépenses		3 259	4 546	5 993	6 338	...	2,2%
	dont prestations directes avec rench.	2 743	3 886	5 170	5 503	...	2,6%
Résultats des comptes		923	1 446	1 870	1 291	...	-7,8%
Capital		12 553	27 322	42 817	48 823	...	3,5%

AC Source : seco		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	736	6 230	5 752	7 078	7 260	2,6%
	dont contrib. sal./empl.	609	5 967	5 210	6 458	6 633	2,7%
	dont subventions	-	225	536	611	618	1,2%
Dépenses		452	3 295	7 457	6 491	6 523	0,5%
Résultats des comptes		284	2 935	-1 705	587	737	25,5%
Capital		2 924	-3 157	-6 259	-2 886	-2 149	-25,5%
Bénéficiaires³	Total	58 503	207 074	322 684	296 151	302 862	2,3%

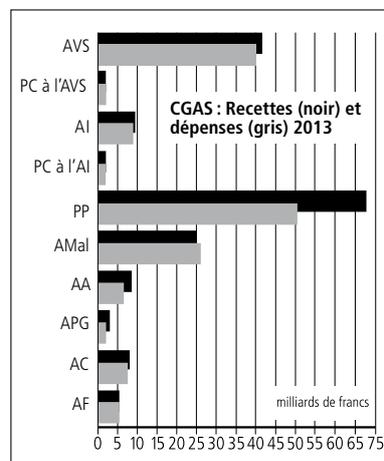
APG		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	1 060	872	1 006	1 779	1 838	3,3%
	dont cotisations	958	734	985	1 766	1 790	1,4%
Dépenses		885	680	1 603	1 638	1 668	1,8%
Résultat d'exploitation total		175	192	-597	141	170	20,4%
Capital		2 657	3 455	412	798	968	21,3%

AF		1990	2000	2010	2013	2014	TM ¹
Recettes	mio fr.	2 689	3 974	5 074	5 736	...	5,0%
	dont agricole	112	139	149	130	...	-6,3%

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2013

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2012/2013	Dépenses mio fr.	TM 2012/2013	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	40 722	2,1%	39 976	3,0%	746	43 080
PC à l'AVS (CGAS)	2 605	3,2%	2 605	3,2%	-	-
AI (CGAS)	9 871	1,1%	9 306	0,1%	565	-8 765
PC à l'AI (CGAS)	1 923	0,6%	1 923	0,6%	-	-
PP (CGAS) (estimation)	67 682	6,7%	50 518	1,7%	17 164	712 500
AMal (CGAS)	25 189	2,3%	25 459	5,7%	-270	12 096
AA (CGAS)	7 629	0,4%	6 338	2,2%	1 291	48 823
APG (CGAS)	1 777	2,4%	1 638	2,0%	138	798
AC (CGAS)	7 078	1,7%	6 491	11,8%	587	-2 886
AF (CGAS)	5 736	5,0%	5 626	3,5%	110	1 314
Total consolidé (CGAS)	169 519	3,8%	149 187	3,1%	20 332	806 960

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



Indicateurs d'ordre économique

	2000	2005	2010	2011	2012	2013
Taux de la charge sociale ⁴ (indicateur selon CGAS)	23,8%	24,7%	24,5%	25,0%	25,4%	26,0%
Taux des prestations sociales ⁵ (indicateur selon CGAS)	18,0%	20,3%	19,6%	19,5%	19,8%	20,1%

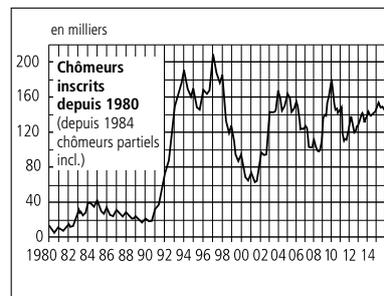
Chômeurs(es)

	ø 2012	ø 2013	ø 2014	Sept. 15	Oct. 15	Nov. 15
Chômeurs enregistrés	125 594	136 524	136 764	138 226	141 269	148 143
Taux de chômage ⁶	2,9%	3,2%	3,2%	3,2%	3,3%	3,4%

Démographie

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

	2014	2015	2020	2030	2040	2050
Rapport dépendance <20 ans ⁷	33,0%	32,6%	32,6%	34,7%	34,7%	34,2%
Rapp. dép. des pers. âgées ⁷	30,6%	30,2%	32,6%	41,3%	47,6%	52,2%



1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
 2 1.1.2011: transfert de 5 milliards de francs de l'AVS à l'AI.
 3 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
 4 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
 5 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.
 6 Chômeurs enregistrés par rapport à la population résidente active.
 7 Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives. Rapport entre les rentiers et les personnes actives. Personnes actives : de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 64).

Source : Statistique des assurances sociales suisses 2015 de l'OFAS ; SECO, OFS.
 Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscriptions
21.01.2016	EPAS « Horizons et tendances » : quels défis pour les caisses de pensions en 2016 ?	Hôtel Alpha-Palmiers, Lausanne	www.pps-epas.ch → manifestations → horizons et tendances
22.01.2016	Conférence du PNR60 « Gender Affairs – Politique et pratique de l'égalité en Suisse »	Université de Bâle	Traduction simultanée D/F www.nfp60.ch → transfert de connaissances et communication
25.01.2016	Colloque sur les projets innovants pour la prévention et la lutte contre la pauvreté (voir présentation CHSS 5/2015)	Fabrikhalle 12, Berne	www.contre-la-pauvrete.ch
28-29.01.2016	Congrès national de la Société Suisse de Gérontologie « âge@ technique » (voir présentation ci-contre)	Université de Fribourg	www.sgg-ssg.ch
29.01.2016	Forum 2016 de Caritas « La famille n'est pas un luxe » (voir présentation ci-contre)	Kultur-Casino, Berne	Traduction simultanée D/F www.caritas.ch
04.02.2016	Journée d'étude HESAV « In working order – disability policy, economic rationales and employability »	Haute Ecole de Santé Vaud (HESAV), Lausanne	En anglais, sans traduction www.hesav.ch
10-12.02.2016	Colloque international du Réseau d'Etudes International sur l'Age, la Citoyenneté et l'Intégration Socio-économique (REIACTIS) « Vieillesse et pouvoir d'agir – Entre ressources et vulnérabilités »	Université de Lausanne	www.reiactis2016.ch
01.03.2016	Colloque national sur le travail social et l'addiction, organisé par AvenirSocial, le GREA et le Fachverband Sucht	Bienne	www.avenirsocial.ch
24.05.2016	Colloque national « care@home » de Pro Senectute	Palais des Congrès, Bienne	www.prosenectute.ch

âge@technique

Les techniques peuvent aider les êtres humains à rester autonomes jusqu'à un âge avancé. Cependant leur utilisation reste largement controversée. Quelles possibilités offrent-elles ? Où se situent leurs limites ? De quelles expériences disposent la science et la pratique ? Quels en sont les enjeux éthiques ? Qu'en pensez-vous personnellement ? Le congrès national de la SSG ne va pas présenter des solutions simples ou des comportements déterminés face aux technologies, mais ouvrir un débat nuancé entre les intervenants et les participants. Un regard sur les pays rompus à la technique comme le Japon, voire les pays voisins, stimulera la réflexion. Il s'agira aussi de porter un regard sur l'avenir. De quelle manière les nouvelles technologies pourraient-elles modifier le vieillissement et la gérontologie ?

La famille n'est pas un luxe

Elever des enfants constitue l'un des plus grands risques de pauvreté en Suisse, alors que la famille représente toujours une institution fondamentale de notre société. Elle est le lieu où les enfants grandissent, où les jeunes développent leurs capacités et leurs potentiels, où les malades sont soignés et les aînés pris en charge. La qualité de la vie de famille se répercute sur la santé de ses membres. Pourtant la Suisse investit peu dans les familles. Le Forum 2016 de Caritas traite du thème de la pauvreté des familles selon différentes perspectives. Il en aborde les causes et les conséquences, mais évoque aussi les attentes et les exigences à l'égard des familles, de l'Etat et de l'économie.

Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle

Marie-Claude Sommer, Secteur Mathématiques

Catégories en francs ou en pour-cent

Age de la retraite LPP:	2015		2016	
	65 (hommes, nés en 1950)	64 (femmes, nées en 1951)	65 (hommes, nés en 1951)	64 (femmes, nées en 1952)
1. Rente de vieillesse annuelle de l'AVS				
minimale	14 100		14 100	
maximale	28 200		28 200	
2. Salaire annuel des actifs				
Seuil d'entrée; salaire minimal	21 150		21 150	
Déduction de coordination	24 675		24 675	
Salaire maximal assuré dans la prévoyance prof. obligatoire	84 600		84 600	
Salaire coordonné minimal	3 525		3 525	
Salaire coordonné maximal	59 925		59 925	
Salaire maximal assurable dans la prévoyance professionnelle	846 000		846 000	
3. Avoir de vieillesse LPP (AV)				
Taux d'intérêt minimal LPP	1,75%		1,25%	
AV min. à l'âge de retraite LPP	19 215	19 858	19 552	20 232
en % du salaire coordonné	545,1%	563,3%	554,7%	574,0%
AV max. à l'âge de retraite LPP	314 825	324 992	320 820	331 587
en % du salaire coordonné	525,4%	542,3%	535,4%	553,3%
4. Rentes annuelles de vieillesse LPP et expectatives de survivants du rentier resp. de la rentière				
Taux de conversion de la rente à l'âge de la retraite LPP	6,80%	6,80%	6,80%	6,80%
Rente min. à l'âge de la retraite LPP	1 307	1 350	1 330	1 376
en % du salaire coordonné	37,1%	38,3%	37,7%	39,0%
Rente min. expectative de veuve, de veuf	784	810	798	825
Rente min. expectative d'orphelin	261	270	266	275
Rente max. à l'âge de la retraite LPP	21 408	22 099	21 816	22 548
en % du salaire coordonné	35,7%	36,9%	36,4%	37,6%
Rente max. expectative de veuve, de veuf	12 845	13 260	13 089	13 529
Rente max. expectative d'orphelin	4 282	4 420	4 363	4 510
5. Versement en espèces des prestations				
Montant-limite de l'avoir de vieillesse pour le versement en espèces	20 700	20 700	20 700	20 700
6. Adaptation au renchérissement des rentes de risque LPP avant la retraite				
Pour la première fois après une durée de 3 ans	–		–	
Après une durée supplémentaire de 2 ans	–			
Après une durée supplémentaire de 1 an	–			
7. Cotisations au Fonds de garantie LPP				
Au titre de subsides pour structure d'âge défavorable	0,08%		0,08%	
Au titre de prestations pour insolvabilité et d'autres prestations	0,005%		0,005%	
Limite du salaire maximale pour la garantie des prestations	126 900		126 900	
8. Prévoyance professionnelle obligatoire des personnes au chômage				
Seuil d'entrée (salaire journalier minimal)	81,20		81,20	
Déduction de coordination journalière	94,75		94,75	
Salaire journalier maximal	324,90		324,90	
Salaire journalier coordonné minimal	13,55		13,55	
Salaire journalier coordonné maximal	230,15		230,15	
9. Montants-limites non imposables du pilier 3a des actifs				
Montant-limite supérieur du pilier 3a, si affiliation au 2 ^e pilier	6 768		6 768	
Montant-limite supérieur du pilier 3a, sans affiliation au 2 ^e pilier	33 840		33 840	

Chiffres repères dans la prévoyance professionnelle

Les données annuelles dès 1985 sont disponibles sur le site Internet de l'OFAS :

www.bsv.admin.ch → Documentation → Faits et chiffres → Chiffres clés → Prévoyance professionnelle et 3^e pilier

Brève explication des chiffres repères

	art.
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 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. Le salaire assurable dans la prévoyance professionnelle est limité au décuple du salaire maximal assuré dans la prévoyance professionnelle obligatoire.	2 LPP 7 al. 1 et 2 LPP 8 al. 1 LPP 8 al. 2 LPP 46 LPP 79c LPP
3. 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).	15 LPP 16 LPP 12 OPP2 13 al. 1 LPP 62a OPP2
4. 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 resp. toujours maximal. La rente de veuve resp. de veuf 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.	14 LPP 18, 19, 21, 22 LPP 18, 20, 21, 22 LPP
5. 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 et de veuf 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
6. Les rentes de risque, à savoir les rentes de survivants et les rentes d'invalidité, sont obligatoirement adaptées au renchérissement jusqu'à 65 ans pour les hommes et 64 ans pour les femmes. 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
7. 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 insolubles (www.sfbvg.ch).	14, 18 OFG 15 OFG 16 OFG 56 al. 1c, 2 LPP
8. 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 40a OACI
9. 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

Livres

Assurances sociales

Keiser Rudolf. **DOSSIER Assurances sociales 2016**. 2015, Keiser Verlag, Luzern. 160 p. 64 francs. ISBN: 978-3-906866-61-1.

Les assurés et l'AVS | IAI | LAA | LAMal et la LPP. Une vue d'ensemble complète et fiable sur le système des assurances sociales avec des comparaisons transversales systématiques.

Egalité

Dargère Christophe et Héas Stéphane (direction). **La chute des masques. De la construction à la révélation du stigmate**. 2015, PUG, Grenoble. 266 p. 25 francs environ. ISBN: 9782706124303.

La discrimination est à l'œuvre dans de nombreux domaines. On peut être stigmatisé en raison de son origine ethnique ou géographique, de sa religion, de son âge, de son sexe, de son handicap, de sa maladie, de sa physionomie... À l'intérieur des groupes eux-mêmes, la «tête de Turc», le «vilain petit canard», sont discriminés. La stigmatisation frappe aussi les histoires personnelles, les destins, les trajectoires de vie: avoir été condamné par la justice, être une ancienne prostituée, vivre et/ou revendiquer une orientation sexuelle homo, bi ou trans. La variété de ces thèmes montre l'intérêt d'une réflexion élargie mais précise sur la discrimination et la stigmatisation. Comprendre ces processus permet de mieux lutter contre eux. La diversité des sujets abordés, la multiplicité des angles de vue et des approches théoriques, les nombreux exemples font de ce livre un état des lieux complet, accessible aux non spécialistes comme aux professionnels ou futurs professionnels du travail social et éducatif.

Doytcheva, Milena. **Politiques de la diversité. Sociologie des discriminations et des politiques antidiscriminatoires au travail**. 2015, Peter Lang, Collection: Travail & Société / Work & Society (volume 80), Bern. 196 p. ISBN 978-2-87574-290-2 br.

Cet ouvrage prend appui sur plusieurs enquêtes conduites dans le champ des politiques de lutte contre les discriminations et de diversité au travail, depuis le début des années 2000, dans le contexte français en particulier. Mettant en perspective les politiques françaises avec les travaux européens et les démarches pionnières de firmes étatsuniennes et canadiennes, il propose une analyse critique des démarches des acteurs économiques et politiques français autour de deux hypothèses: l'articulation insuffisante des approches entrepreneuriales de la diversité aux perspectives antidiscriminatoires sous-jacentes, d'une part; le flou et les incertitudes propres à la notion même de diversité, au contenu de plus en plus polysémique, d'autre part. Des tendances qui favorisent ainsi dans le contexte français la réémergence d'une situation historique, analysée dans l'ouvrage, que marquent l'évitement et l'occultation des catégories d'ethnicité et de «race». Se dessinent ainsi les contours d'une diversité sélective ou d'une bonne diversité au travail qui prend en charge certaines formes d'inégalités et de discriminations, mais pas toutes, au risque y compris de recouper des situations et des logiques discriminatoires.

Mékouar-Hertzberg Nadia, Marie Florence et Laporte Nadine (éd). **Le genre, effet de mode ou concept pertinent?** 2016, Peter Lang, Bern. 276 p. 83 francs. ISBN: 978-3-0343-1683-5 br.

Le genre entendu comme construction socioculturelle de la «différence des sexes» a permis de remettre en cause une hiérarchie des groupes sexués fondée sur les seules diffé-

rences biologiques. La mise à nu des multiples processus de naturalisation du statut et du rôle social du masculin et du féminin a été diversement interprétée et utilisée, parfois galvaudée ou mal comprise. Dans le champ de la littérature et des arts, les réflexions sur le féminin/masculin ainsi que la mise à contribution des études de genre sur ces questions ont pu faire l'objet, font encore l'objet de rejet, de méfiance et/ou d'incompréhension. Inversement et simultanément, cet outil qu'est le concept de genre est devenu «à la mode», voire «politiquement correct» et de bon ton, sans toutefois être toujours mobilisé à bon escient: de ce fait, il se trouve parfois privé de sa pertinence et de son efficience herméneutique. Les différentes contributions de cet ouvrage envisagent ces aspects contradictoires tout en précisant quelques-unes des différentes déclinaisons du concept de genre en territoire européen, notamment en Espagne, en France et en Grande-Bretagne. Le domaine de la littérature et la question de «l'entrée en écriture» y sont également explorés avec une particulière attention.

Politique sociale

Kramarz Francis et Viarengo Martina. **Ni en emploi, ni en formation. Des jeunes laissés pour compte**. 2015, Presses de Sciences Po, Paris. 112 p. 12 francs environ. ISBN: 78-2-7246-1790-0.

Les jeunes désengagés à la fois du monde du travail et du système éducatif représentent 15,7 % des 15-29 ans en moyenne en Europe. Même si la structure du chômage diffère d'un pays à l'autre, ces chiffres ne sont pas seulement les symptômes de difficultés économiques profondes, ils révèlent l'inopérance croissante des systèmes éducatifs face à ces difficultés. Parce que le chômage touche davantage les jeunes ayant un faible ni-

veau d'éducation et de compétences, y remédier passe par l'amélioration de l'offre éducative. Cet ouvrage compare les performances de divers programmes d'éducation, de formation et de prévention proposés aux enfants, aux adolescents et aux jeunes adultes dans plusieurs pays d'Europe ainsi qu'aux États-Unis. Il montre notamment que les mesures visant à élargir et à prolonger l'accès à l'éducation générale ainsi que les programmes d'apprentissage et de prévention proposés dès la petite enfance aux familles défavorisées comptent parmi les plus efficaces pour améliorer l'entrée et le maintien des jeunes sur le marché du travail.

Revue suisse de sociologie. **Transformations des politiques de retraite. Transformations of Retirement Policies.** Numéro hors-série, vol. 41, cahier 3, 2015. 183 p. 48 francs. ISBN 978-3-03777-164-8.

Le numéro spécial sur les politiques de retraite vise à poser une réflexion large sur les changements intervenus et prévus dans ce domaine particulièrement sensible des politiques sociales et plus globalement de la gestion de la population. Les réformes annoncées en Suisse en particulier auront des conséquences importantes sur les générations futures de retraités. Mais les changements sont déjà en cours et le passage de la vie active à la retraite tend à se modifier, voire à s'estomper. Le statut même de retraité est en mutation, puisque les principes d'activation, préconisés pour l'ensemble des personnes au bénéfice des interventions de l'Etat, concernent désormais aussi les retraités. Le recours à des notions comme « senior au travail » ou du « retraité professionnellement actif » montre la relativité de ces limites. Les articles présentent un large panorama des enjeux et des tensions existant autour des politiques de retraite en Suisse, mais aussi par la comparaison, dans d'autres pays européens.

Rossini Stéphane, Fischer André. **Les jeunes et la solidarité. Enjeux et défis de la mémoire sociale.** 2015, Editions universitaires européennes, Sarrebruck. 112 p. 38 francs environ. ISBN: 978-3-8416-7070-0.

Spontanée ou imposée, libre ou organisée, la solidarité est au cœur de la société. Essence de la sécurité sociale, slogan politique ou simple fondement de tout engagement collectif, la solidarité nous habite et nous guide. Indissociable de la citoyenneté politique ou sociale, mais aussi de nos démocraties, elle mérite qu'on lui accorde une attention particulière. Ainsi, la compréhension des solidarités par les jeunes générations, amenées à bâtir le futur, doit être une préoccupation. Cet ouvrage résulte d'une recherche réalisée en Suisse romande pour comprendre la relation des jeunes aux solidarités et au vivre ensemble. Comprennent-ils les solidarités? Connaissent-ils ses formes institutionnelles? Sont-ils à même d'adopter une posture critique ou se laissent-ils emporter par le discours populaire ou médiatique dominant? Vers qui se tournent-ils pour comprendre ou décider? Tels sont les questionnements appréhendés à travers l'étude de programmes scolaires et une enquête réalisée auprès de plus de trois mille jeunes. Avec, comme préoccupation centrale, la nécessité d'investir dans le développement de l'histoire et de la mémoire sociales, au nom de la cohésion sociale.

Zwick Monney Martine. **Les échecs de l'insertion. Rouages et engrenages d'un mouvement permanent.** 2015, Editions Seismo, Zurich. 288 p. 39 francs. ISBN 978-2-88351-067-8.

Que se passe-t-il dans les dispositifs d'aide à l'insertion lorsque celle-ci n'a pas lieu? Cet ouvrage invite le lecteur à s'intéresser aux échecs de l'insertion à travers une enquête dans les rouages des dispositifs pour en mettre à jour les engrenages. C'est le mouvement permanent engendré par le fonction-

nement des dispositifs qu'analyse l'auteur: mouvement au niveau des prestations et des outils mis en place, au niveau des bénéficiaires appelés sans cesse à s'activer ainsi qu'au niveau des intervenants sociaux pris en porte-à-faux entre leur mission et la réalité des situations sur lesquelles ils sont censés agir. Ce mouvement a pour conséquence principale l'invisibilisation des échecs de l'insertion – c'est le prix à payer d'un système qui ne peut remettre en question son principe fondateur selon lequel tout le monde est insérable. L'invisibilisation des échecs de l'insertion a ainsi pour fonction de maintenir la cohérence des dispositifs et requiert une adaptation des intervenants sociaux à ces bénéficiaires particuliers que sont les « exclus de l'insertion ». La question des échecs de l'insertion ouvre la réflexion sur les modalités et les limites de l'intégration et invite à questionner le mythe de l'insertion pour tous. A ce titre, cet ouvrage s'adresse aux chercheurs, aux praticiens et plus généralement à qui souhaite mener une réflexion poussée sur l'insertion socioprofessionnelle.

Protection de la jeunesse

Guy-Ecabert Christine et Volckrick Elisabeth (éditeurs). **Enlèvement parental international d'enfants. Saisir le juge ou s'engager dans la médiation?** 2015, Helbing Lichtenhahn Verlag, Bâle. 270 p. 68 francs. ISBN: 978-3-7190-3690-4.

Dans les situations souvent inextricables d'enlèvements internationaux d'enfants, la médiation est de plus en plus présentée comme une solution d'avenir. Cet ouvrage a l'ambition d'interroger son expansion et de réfléchir aux orientations que prennent les pratiques de médiation. Il est le résultat d'une recherche interdisciplinaire sur les enlèvements parentaux internationaux d'enfants. Des acteurs du terrain et des professeurs de droit, de

communication et de sociologie l'ont pensé et construit ensemble, autour des récits de deux parents témoignant de l'enlèvement de leur enfant.

Travail social

Cohen Solal Henri et Dominique Rividi. **Les maisons chaleureuses.** 2015, Editions IES, Genève. 96 p. 20 francs. ISBN: 978-2-88224-133-7.

Les Maisons chaleureuses veulent être des lieux d'ancrage. Pour permettre à des adolescents de se dégager du sentiment d'abandon, d'exclusion et d'errance dans leur cité, elles s'installent dans des quartiers dits sensibles. Elles offrent des lieux qui accueillent sans contrainte administrative et qui portent comme règle fondamentale : « il est interdit d'exclure ». Dans leur maison chaleureuse, les jeunes peuvent remailler une trame sociale et communautaire. Ils peuvent élaborer une projection de leur devenir à travers le dialogue avec les adultes qui les reçoivent. Les Maisons chaleureuses veulent aussi être des lieux pour penser l'adolescent en difficulté. Les éducateurs sont formés pour accompagner le mal-être et la souffrance de l'adolescent selon une approche intégrée, analytique, sociale et éducative. Les principes de la médiation sociale, interculturelle et

institutionnelle nourrissent à la fois la formation des éducateurs et l'accompagnement des jeunes afin que ceux-ci puissent aménager une passerelle, un espace transitionnel entre eux et l'institution.

Jeannet Monique, Tournier Vincent (dir.). **Petites fabriques du genre. Identités, orientations et transformations sexuées en travail social.** In *Le sociographe. Recherches en travail social*, n° 49, 2015. Éditions Champ social, Nîmes. 144 p. ISSN: 1297-6628.

Être homme ou femme dans l'accompagnement social n'est jamais neutre. À l'heure des polémiques sur les « théories du genre », ce dossier montre l'intérêt des réflexions sur le genre dans les pratiques professionnelles en travail social. Mais si certaines visent à permettre l'émancipation des personnes par rapport aux déterminismes genrés, d'autres au contraire participent encore à une forme de clivage et d'assignation invisible des individus. De l'enfance à l'âge adulte, récits et analyses sur des postures professionnelles toujours délicates à trouver.

Varia

Mach André. **Groupes d'intérêt et pouvoir politique.** 2015, Le Sa-

voir Suisse, Presses polytechniques et universitaires romandes (PPUR), Lausanne. 144 p. 1750 francs. EAN13 (Livre papier): 9782889151479.

Dotés de ressources souvent bien supérieures à celles des partis, les principaux groupes d'intérêt représentent des acteurs politiques incontournables, bénéficiant d'un accès privilégié aux différentes arènes du pouvoir fédéral. Dès la fin du 19^e siècle, ils s'affirment comme des acteurs centraux de la vie politique et économique suisse. Tout en retraçant les raisons de leur importance en Suisse, l'ouvrage présente une première synthèse de la riche mosaïque des divers lobbies et des multiples facettes de leurs activités en faveur de leurs membres et de la collectivité (prestations, organisation de la vie sociale et économique) ainsi que de leurs stratégies d'influence en direction des autorités politiques. Un accent particulier est mis sur leurs transformations récentes avec des exemples concrets de l'action de ces groupes. En réponse aux profondes mutations socioéconomiques observées depuis le début des années 1990, marquées par des pressions internationales accrues ainsi que par une médiatisation et une professionnalisation croissantes de la vie politique, les groupes d'intérêt ont dû se réorganiser en profondeur et adapter leurs stratégies.

Sommaire 2015

Assurance-invalidité

Quelques réflexions sur le rapport entre la science et le handicap (Adriano Previtali, Pro infirmis) 1/6

Les moyens auxiliaires de l'assurance-invalidité (Ursula Schneider, Office fédéral des assurances sociales) 1/8

Troubles psychiques au travail: comment réagir? (Lucien Schoppig, Institut de psychologie systémique, Bâle) 1/32

Diagnostic et traitement des maladies psychiques chez les jeunes (Martin Wicki, Inès Rajower, Office fédéral des assurances sociales). 1/38

Développement de l'AI – lancement d'un nouveau projet de réforme (Patrick Cudré-Mauroux, Office fédéral des assurances sociales) 2/94

Nouveau système de financement des appareils auditifs: quel effet sur les prix? (Patrick Koch, Christoph Hirter, Institut d'études économiques Bâle, IWSB). 2/99

Le nouveau financement hospitalier du point de vue de l'assurance-invalidité (Martin Gebauer, Office fédéral des assurances sociales) 3/150

Statistique de l'AI 2014: davantage de prestations de réadaptation professionnelle et moins de rentes (Beat Schmid, Office fédéral des assurances sociales) . . 3/163

Santé mentale et emploi: publication du nouveau rapport de synthèse de l'OCDE (Katrin Jentzsch, Office fédéral des assurances sociales) 3/167

L'autisme chez les enfants, les adolescents et les jeunes adultes (Andreas Eckert, Christian Liesen, Haute Ecole intercantonale de pédagogie curative, Zurich; Evelyne Thommen, Véronique Zbinden Sapin, Haute Ecole spécialisée de la Suisse occidentale) 3/170

La procédure d'instruction de l'AI pour les décisions d'octroi de rente (Jürg Guggisberg, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale; Heidrun Karin Becker, Haute école zurichoise de sciences appliquées) 5/270

Améliorer la collaboration entre les offices AI et les médecins traitants (Christian Bolliger, Marius Féraud, Bureau Vatter, recherche et conseil politique) . . . 5/275

Accent mis sur les ressources: l'arrêt du Tribunal fédéral représente une chance pour l'AI (Ralf Kocher, Office fédéral des assurances sociales). 5/279

L'AI entre médecine et droit (Doris Aebi, office AI Canton de Berne). 6/361

Famille, générations et société

Démence: construire un avenir commun (Diana Staudacher, Haute école spécialisée de Saint-Gall) 1/29

Programmes de protection de la jeunesse: le Conseil fédéral tire un bilan positif (Thomas Vollmer, Office fédéral des assurances sociales). 4/195

Evaluation du programme national de prévention Jeunes et violence (Marius Féraud, Eveline Huegli, Bureau Vatter, recherche et conseil politique) . . . 4/199

Développement des compétences médiatiques: l'engagement a porté ses fruits (Andreas Balthasar, Alexandra La Mantia, Institut d'études politiques Interface). 4/204

L'éducation et le tutorat par les pairs: évaluation (Olivier Steiner, Rahel Heeg, Claire Balley, Ilario Lodi, Valentin Schnorr, Haute Ecole spécialisée de la Suisse du Nord-Ouest) 4/209

Activités de réglementation des cantons pour protéger les jeunes face aux médias (Eveline Huegli, Christian Bolliger, Bureau Vatter, recherche et conseil politique) 4/215

Protection de la jeunesse face aux médias: analyse de l'autorégulation en Suisse (Michael Latzer, Florian Saurwein, Konstantin Dörr, Natascha Just, Julian Wallace, Université de Zurich) 4/220

Bonnes pratiques en matière de protection des jeunes face aux médias (Stephan Dreyer, Institut de recherche médiatique Hans Bredow, Université de Hambourg; Manuel Puppis, DCM, Université de Fribourg; Christian Wassmer, Département des sciences de la communication IPMZ, Université de Zurich) 4/224

Quel intérêt les jeunes portent-ils à la politique? (Michelle Beyeler, HES de Berne; Sarah Bütikofer, Université de Zurich; Isabelle Stadelmann-Steffen, Université de Berne) 4/235

Politique familiale: le Conseil fédéral fixe les prochaines étapes (Giovanna Battagliero, Office fédéral des assurances sociales) 5/261

Coûts et financement des places de crèche en comparaison internationale (Susanne Stern, Infrac; Christina Felfe, Université de Saint-Gall) 5/264

L'accueil parascolaire en Suisse vu par les parents et les enfants (Susanne Stern, INFRAS) 6/356

International

ALCP – actualisation de l’annexe II (Kati Fréchin, Office fédéral des assurances sociales) 1/47

Entrée en vigueur de la convention de sécurité sociale avec l’Uruguay (Kati Fréchin, Office fédéral des assurances sociales) 3/179

Entrée en vigueur de la convention de sécurité sociale avec la Corée du Sud (Stephanie Koch, Office fédéral des assurances sociales) 4/244

Politique sociale

Niveau élevé des coûts de la santé dans l’aide sociale: quelles causes ? (Felix Wolffers, Office des affaires sociales de la Ville de Berne; Oliver Reich, Helsana) 2/89

Les comptes des assurances sociales étaient équilibrés en 2013 (Salome Schüpbach, Stefan Müller, Office fédéral des assurances sociales) 3/153

L’allocation de maternité a dix ans (Katharina Schubarth, Office fédéral des assurances sociales) 3/159

Les prestations complémentaires rendent possible un séjour en home (Urs Portmann, Office fédéral des assurances sociales) 4/230

Finances des assurances sociales: comparaison entre 1987 et 2013 (Salome Schüpbach, Stefan Müller, Office fédéral des assurances sociales) 5/256

L’aide sociale et l’aide d’urgence en tant que droits fondamentaux (Eva Maria Belser, Thea Bächler, Université de Fribourg) 6/307

Aide sociale: mesures jugées nécessaires par la Confédération (Joana Guldemann, Office fédéral des assurances sociales) 6/313

Réformes et nouveaux défis pour l’aide sociale (Felix Wolffers, Conférence suisse des institutions d’action sociale et Service social de la Ville de Berne) 6/316

Coordination de l’aide sociale au sein de la CDAS (Peter Gomm, Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales) 6/322

Quelle est la marge de manœuvre des communes au chapitre de l’aide sociale ? (Reto Lindegger, Association des communes suisses) 6/326

L’aide sociale comme composante de la vie urbaine (Nicolas Galladé, Katharina Rüegg, Initiative des villes pour la politique sociale) 6/330

Vaud: l’aide sociale est devenue un revenu d’insertion (Pierre-Yves Maillard, Département de la santé et de l’action sociale, canton de Vaud) 6/334

Aide sociale: les chiffres de 2005 à 2014 (Marc Dubach, Thomas Priester, Office fédéral de la statistique) 6/338

Positionnements en matière de politique sociale au sein du nouveau Conseil national (Jan Fivaz, Smartvote) 6/342

Comparaison des prestations sociales en Europe: l’effet des prélèvements obligatoires (Basil Gysin, Office fédéral de la statistique) 6/347

Assurances sociales: quoi de neuf en 2016 ? (Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales) 6/353

Prévoyance

Aperçu (Christelle Brügger, Lara Fretz, Office fédéral des assurances sociales) 2/63

Financement (Anna Jost-Bosshardt, Thomas Borek, Office fédéral des assurances sociales) 2/68

Femmes et personnes à bas salaires (Andrea Stange, Franziska Grob, Office fédéral des assurances sociales) 2/73

Adaptation des rentes de survivants de l’AVS (Bernadette Deplazes, Office fédéral des assurances sociales) 2/77

Egalité de traitement entre indépendants et salariés dans l’AVS (Paul Cadotsch, Mylène Hader, Office fédéral des assurances sociales) 2/81

Mesures institutionnelles (Philipp Rohrbach, Office fédéral des assurances sociales) 2/84

Résultats des comptes 2014 de l’AVS, de l’AI et du régime des allocations pour perte de gain (APG) (secteur Mathématiques, Office fédéral des assurances sociales) 2/111

L’AVS: principaux résultats statistiques 2014 (Jacques Méry, Shpend Hashani, Office fédéral des assurances sociales) 3/175

Pertes sur les retraites dans la prévoyance professionnelle (Ljudmila Bertschi, Peter Zanella, Towers Watson Suisse) 5/282

L’impact de la norme IAS 19 sur la prévoyance professionnelle (Stephan Wyss, Lukas Müller, Swisscanto Prévoyance SA) 5/288

Apprendre à vivre aux frontières de la vie: entre possible et finitude (Patrizia Kalbermatten-Casarotti, Rudolf Joss, Palliativ Luzern) 1/20

Augmentation de l'être humain: recherche et droit des brevets d'invention (Charles Joye, Université de Lausanne / Ecole polytechnique fédérale de Lausanne) 1/23

No-Body Is Perfect! ? La discussion bioéthique sur l'amélioration humaine (Frank Mathwig, Fédération des Eglises protestantes de Suisse). 1/26

Mieux compenser les risques en prenant en compte les frais de médicaments (Lennart Pirktl, Office fédéral de la santé publique). 1/42

Evaluation de l'utilisation hors étiquette dans l'assurance obligatoire des soins (Christian Rüefli, Christian Bolliger, Bureau Vatter, recherche et conseil politique) 2/102

Classification des hôpitaux: nouvel algorithme pour la comparaison entre établissements (Kris Haslebacher, Office fédéral de la santé publique) 2/107

Evaluation de la révision de la LAMal dans le domaine du financement hospitalier (Christian Vogt, Markus Weber, Office fédéral de la santé publique) 3/131

2012, année de transition en matière de coûts et de financement (Sonia Pellegrini, Sacha Roth, Observatoire suisse de la santé) 3/136

Première évaluation de l'effet des DRG sur la qualité des soins hospitaliers (Dimitri Kohler, Marcel Widmer, Observatoire suisse de la santé) 1/141

Le nouveau financement hospitalier modifie-t-il le comportement des hôpitaux? (Wolfram Kägi, Miriam Frey, B,S,S. Volkswirtschaftliche Beratung) 3/145

Maladies rares: mieux baliser le parcours des patients et de leur entourage (Jacqueline de Sá, Catherine Cossy, Office fédéral de la santé publique) 4/241

Médecine curative et prévention: comparaison des coûts entre 2002 et 2012 (Markus Kaufmann, Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé) 6/363

Nouvelles publications

	Source, langues, prix
Analyse des coûts complets et du financement des places de crèche en Allemagne, en France et en Autriche, en comparaison avec la Suisse. Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 3/15.	318.010.3/15F gratuit*
Assurances sociales 2013. Rapport annuel selon l'article 76 LPGa.	318.121.13F gratuit*
Assurances sociales en Suisse 2014 (Statistique de poche).	318.001.14F gratuit*
Auswirkungen von IAS 19 auf die berufliche Vorsorge (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 2/15.	318.010.2/15D gratuit*
Datenschutz bei Akteuren im Bereich Jugend und Gewalt (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 6/15.	318.010.6/15D gratuit*
Der Abklärungsprozess in der Invalidenversicherung bei Rentenentscheiden: Prozesse, Akteure, Wirkungen (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 4/15.	318.010.4/15D gratuit*
Enfants, adolescents et jeunes adultes: troubles précoces du développement et invalidité (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 8/15.	318.010.8/15F gratuit*
Erhebung und Überprüfung der Regulierungsaktivitäten der Kantone im Bereich Jugendmedienschutz (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 10/15.	318.010.10/15D gratuit*
Evaluation der Selbstregulierungsmassnahmen zum Jugendmedienschutz der Branchen Film, Computerspiele, Telekommunikation und Internet (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 11/15.	318.010.11/15D gratuit*
Evaluation Projekte Peer Education / Peer Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen. BAND I: Anlage der Evaluation und Ergebnisse der übergreifenden Analyse (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 14/15.1	318.010.14/15.1D gratuit*
Evaluation Projekte Peer Education / Peer Tutoring zur Förderung von Medienkompetenzen. BAND II: Detaillierte Ergebnisse zu den Modellprojekten und Anhänge (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 14/15.2	318.010.14/15.2D gratuit*
Ich und meine Schweiz. Befragung von 17-jährigen Jugendlichen in der Schweiz (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 13/15.	318.010.13/15D gratuit*
Identifikation von Good Practice im Jugendmedienschutz im internationalen Vergleich (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 12/15	318.010.12/15D gratuit*
Pensionierungsverluste in der beruflichen Vorsorge (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 1/15.	318.010.1/15D gratuit*
Schlussevaluation des nationalen Programms Jugendmedienschutz und Medienkompetenzen (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 9/15.	318.010.9/15D gratuit*
Schlussevaluation gesamtschweizerisches Präventionsprogramm Jugend und Gewalt (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 7/15.	318.010.7/15D gratuit*
Statistique des assurances sociales suisses 2014.	318.122.14F gratuit*
Zusammenarbeit zwischen IV-Stelle und behandelndem Arzt: Formen, Instrumente und Einschätzungen der Akteure (allemand avec résumé en français). Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 5/15.	318.010.5/15D gratuit*

* Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), Vente de publications fédérales, 3003 Berne.
vente.civil@bbl.admin.ch

www.publicationsfederales.ch; www.ofas.admin.ch → Documentation → Publications → Rapports de recherche

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2013:

- N° 1/13 Assurances sociales – hier et aujourd'hui
- N° 2/13 Lutte contre les abus dans les assurances
- N° 3/13 Santé2020 – plus de médecins et de personnel soignant bien formés
- N° 4/13 Programmes nationaux de protection de la jeunesse
- N° 5/13 Réforme Prévoyance vieillesse 2020
- N° 6/13 Sans dossier

- N° 1/14 Dettes et Etat social
- N° 2/14 Santé mentale et emploi
- N° 3/14 Santé2020
- N° 4/14 Care, égalité et sécurité sociale
- N° 5/14 Sans dossier
- N° 6/14 Sans dossier

- N° 1/15 L'être humain augmenté
- N° 2/15 Réforme Prévoyance vieillesse 2020
- N° 3/15 Evaluation de la révision de la LAMal dans le domaine du financement hospitalier
- N° 4/15 Protection de la jeunesse
- N° 5/15 Sans dossier
- N° 6/15 Secteurs d'activité dans l'aide sociale

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante:
www.ofas.admin.ch → Documentation → Publications.

Commande: **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, mél : info@bsv.admin.ch**

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Suzanne Schär Mél : suzanne.schaer@bsv.admin.ch Téléphone 058 462 91 43 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	Stefan Kühne, Jérémie Lecoultre, Katharina Mauerhofer, Stefan Müller, Robert Nyffeler, Michela Papa, Xavier Rossmannith	Tirage	Version allemande: 2400 ex. Version française: 1400 ex.
Abonnements et informations	OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 Mél: vente.civil@bbl.admin.ch	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) 53 francs (TVA incluse) Prix du numéro: 9 francs
		Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
		Impression	Cavelti AG, Gossau Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.6/15f