

# SÉCURITÉ SOCIALE

CHSS n° 1 / 2020

## DOSSIER

### Bilan au changement de la législature

La continuité est assurée 7

---

### Assurance-invalidité

Logements pour personnes en situation de handicap 41

Décider librement où et comment on souhaite habiter 46

### Prévoyance

Connaissances empiriques sur les effets des prestations transitoires pour chômeurs âgés 59



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



# Un gage de cohésion et de prospérité



**Stéphane Rossini**

**Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales**

La politique sociale est essentielle au bon fonctionnement de la société. C'est la pierre angulaire du vivre ensemble. Dès lors, comprendre l'environnement sociétal et renforcer la qualité et l'efficacité des politiques de solidarité s'érigent en enjeux fondamentaux. Dans cette perspective, depuis des décennies, l'OFAS joue un rôle déterminant en accompagnant et structurant le développement de l'État social.

Pour contribuer à la noble ambition de façonner le mieux-être de la population, j'assume avec plaisir la direction de cet Office depuis quelques mois. Si le défi est passionnant, la tâche est lourde. Il nous incombe, à toutes et tous, de garantir la qualité des processus de décision ; l'analyse rigoureuse des transformations qui influencent l'évolution des régimes de protection sociale ; la bonne collaboration entre les acteurs institutionnels et ceux du partenariat social ; l'intérêt général et la réalisation des objectifs sociaux de la Constitution. Il en va de la crédibilité et du dynamisme de nos institutions. Cette responsabilité est partagée et doit l'être avec engagement et loyauté.

En regard des transformations des modes de vie, économiques et démographiques, ainsi que des nouveaux besoins et attentes de la population, des contraintes politiques ou financières, les régimes sociaux évoluent constamment. Qu'ils soient fédéraux, cantonaux ou communaux. Si le sys-

tème suisse de protection sociale est de haut niveau, des problèmes et des lacunes demeurent. Des adaptations s'imposent. Elles ne vont pas de soi et dépendent étroitement des rapports de force politiques. Elles reflètent aussi notre capacité d'adaptation et d'innovation.

Les thèmes traités dans ce dossier de *Sécurité sociale* illustrent ce mouvement. En matière de retraites, les réformes de l'AVS et de la LPP (après la révision des PC) imposent de s'adapter aux changements démographiques et aux différentes perspectives économiques et financières. Le sujet est sensible. Il donnera lieu à des débats engagés. Le Peuple aura certainement le dernier mot. Le débat relatif à la Prestation transitoire pour chômeurs en fin de droit montre que combler une lacune du système social est délicat. Destinée à une petite minorité de personnes aux chances quasi nulles de retrouver un emploi, la discussion renvoie à notre relation au travail ou à l'aide sociale, à l'articulation entre les régimes sociaux, fédéraux et cantonaux. La conciliation travail et famille comme la relation jeunes et médias rappellent la nécessité d'une action ouverte, capable de répondre aux préoccupations des gens. Là aussi, sensibilités et visions divergent. Enfin, le développement continu de l'AI, la modernisation de la surveillance AVS-AI ou les aspects internationaux de la sécurité sociale contribuent à la consolidation de nos assurances sociales.

Affirmons-le avec conviction : l'État social helvétique est un succès sans précédent. C'est un gage de cohésion et de prospérité. Loin d'être un problème, cet instrument de solidarité permet aux différentes catégories de la population de conserver une place dans la société et une capacité économique pour pallier les aléas de la conjoncture, de l'atteinte à la santé ou de la vieillesse. Il mérite une attention particulière et un suivi rigoureux. Il impose aussi de savoir anticiper les évolutions futures. La chose n'est pas aisée, mais c'est justement notre mission que de s'en préoccuper. ■

- 03 Éditorial
- 74 Statistiques des assurances sociales
- 76 Bon à savoir

## Dossier

# Bilan au changement de la législature

---

- 8 AVS, prévoyance professionnelle et prestations complémentaires** La stabilisation de notre système de prévoyance sera une tâche centrale de la nouvelle législature. L'évolution démographique et les mutations profondes des structures économiques et sociales n'ont pas disparu avec l'échec du projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020. Au contraire, ces problèmes ne cessent de s'accroître et appellent une solution bénéficiant d'un large soutien. **Katharina Mauerhofer, Office fédéral des assurances sociales**
- 14 Deux législatures marquées par le développement continu de l'AI** Ces dernières années, les travaux du domaine Assurance-invalidité ont incontestablement été rythmés par la révision globale de la loi sur l'assurance-invalidité. La nouvelle législature sera vraisemblablement elle aussi marquée par cette révision, dont la mise en œuvre est prévue début 2022. **Adelaide Bigovic, Nicole Schwager; Office fédéral des assurances sociales**
- 18 Famille, générations et société** Conciliation entre vie de famille et vie professionnelle, petite enfance, protection de la jeunesse face aux médias, lutte contre la pauvreté : autant de thèmes qui vont marquer la politique sociale de la Confédération ces prochaines années. Mais en parallèle, la Confédération assume aussi diverses tâches de soutien, moins visibles mais tout aussi importantes pour la sécurité sociale que les thèmes qui occupent le devant de la scène. **Gabriela Felder, Yvonne Haldimann, Michelle Jenni, Anna Liechti, Géraldine Luisier Rurangirwa, Marc Stampfli; Office fédéral des assurances sociales**

- 24 Progrès dans la maîtrise des coûts et dans la qualité** Durant la législature 2015-2019, l'action du Conseil fédéral s'est concentrée sur des mesures permettant de mieux maîtriser les coûts des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins, tout en améliorant leur qualité – avec succès ! Les défis ne manqueront pas dans la législature qui commence. **Thomas Christen, Office fédéral de la santé publique**

- 28 LPGA: des bases légales suffisantes pour les observations** Suite à un arrêt de la CEDH qualifiant d'insuffisantes les bases légales de l'assurance-accidents pour réaliser des observations, une nouvelle base légale, à savoir l'art. 43a LPGA, a été adoptée pendant la 50<sup>e</sup> législature. Cette disposition permet à toutes les assurances sociales, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, de réaliser des observations en cas de soupçons sérieux. **Isabelle Rogg, Office fédéral des assurances sociales**

- 30 La dimension internationale de la sécurité sociale** La sécurité sociale comporte aussi une dimension internationale: une bonne coordination avec les systèmes de sécurité sociale d'autres États revêt une grande importance tant pour les assurances sociales suisses et pour les assurés que pour l'économie de notre pays. **Stephan Cueni, Office fédéral des assurances sociales**

## Collaboration interinstitutionnelle (CII)

---

- 34 Journées nationales 2019** En 2019, les journées nationales de la collaboration interinstitutionnelle (CII) se sont déroulées à Saint-Gall. Ce fut l'occasion de présenter la CII du canton, qui repose sur une utilisation optimale des structures ordinaires, et également de faire connaître une nouvelle boîte à outils développée sous la direction du SEM. Disponible depuis début 2020, celle-ci aide les structures CII cantonales à évaluer le potentiel des réfugiés afin de faciliter leur intégration. **Bureau national CII**

## Politique sociale

---

**37 Modernisation de la surveillance** Le 20 novembre 2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un projet de loi qui vise à moderniser la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier. Des améliorations ciblées sont également prévues dans le 2<sup>e</sup> pilier. **Magali Baumann, Office fédéral des assurances sociales**

## Assurance-invalidité

---

**41 Logements pour personnes handicapées** Ces dernières années, l'offre de logements pour personnes en situation de handicap s'est légèrement diversifiée, décentralisée et flexibilisée. Il existe toutefois des différences considérables entre cantons et entre institutions, et le système de financement manque de transparence. **Tobias Fritschi, Matthias von Bergen; Haute école spécialisée bernoise; Franziska Müller, Interface**

**46 Décider librement où et comment on souhaite habiter** Comment peut-on flexibiliser les offres de logements destinés aux personnes en situation de handicap? Quel rôle jouent à ce titre les technologies innovantes et quelles sont les possibilités de financement? Ces questions ont été abordées lors du colloque qui a eu lieu en décembre 2019 à Berne, à l'occasion de la journée internationale des personnes handicapées. **Andreas Rieder, Giulia Brogini; Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées**

## Prévoyance

---

**49 Les indépendants et l'AVS** À rentes égales, les indépendants versent moins de cotisations que les salariés. Toutes les tentatives d'augmenter les taux de cotisation des indépendants – la dernière datant du projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020, qui a été rejeté dans

les urnes – ont échoué jusqu'ici. **Ann Barbara Bauer, Office fédéral des assurances sociales**

**56 Nouvelle protection sociale entre chômage et retraite** Les perspectives des personnes qui arrivent au bout de leurs indemnités de chômage après 60 ans se limitent souvent à l'aide sociale. Le Conseil fédéral propose de pallier cette lacune avec une nouvelle prestation. **Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales**

**59 Connaissances empiriques sur les effets des prestations transitoires pour chômeurs âgés** La prestation transitoire pour chômeurs âgés permettrait de réduire le nombre de cas de rigueur parmi les chômeurs indigènes d'un certain âge. Il n'est cependant pas possible d'exclure que la prestation transitoire engendre aussi des changements de comportement indésirables. Toutefois, il semble que ces effets resteront très limités. **Melania Rudin, Heidi Stutz, Roman Liesch, Jürg Guggisberg; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS**

**64 PP: combattre la discrimination liée à l'âge avec des taux de cotisation uniformes?** L'instauration de taux de cotisation indépendants de l'âge dans la prévoyance professionnelle pénaliserait les jeunes salariées sans profiter pour autant aux plus âgées. C'est la conclusion d'une étude qui a examiné les effets de l'adaptation des taux de cotisation des femmes lors de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP en 2005. **Debra Hevenstone, Peter Neuenschwander; Haute école spécialisée bernoise**

**70 Deux semaines de congé de paternité payé** À l'automne 2019, les Chambres fédérales ont approuvé à de larges majorités un congé de paternité d'une durée de deux semaines pour les hommes exerçant une activité lucrative. Il s'agit d'un contre-projet indirect à une initiative pour un congé de paternité de quatre semaines. Un référendum ayant été lancé contre ce congé de paternité fédéral, le peuple devra se prononcer à ce sujet, probablement en automne 2020. **Bernadette Deplazes, Office fédéral des assurances sociales**



**Le bâtiment central du Palais fédéral avec sa coupole imposante est visible de loin. Construit de 1894 à 1902, entre les ailes ouest et est plus anciennes, le bâtiment central a été spécialement conçu pour accueillir le Parlement ([www.dhs.ch](http://www.dhs.ch)).**

## DOSSIER

# Bilan au changement de la législature

Tous les quatre ans, le Conseil fédéral soumet au Parlement un programme de législature pour les années à venir. Il y définit ses principaux objectifs, priorités et mesures, établissant ainsi le cadre politique général d'une collaboration cohérente avec les Chambres fédérales.

Après les élections fédérales de l'automne 2019, le Conseil national s'est reconstitué début décembre, marquant ainsi l'ouverture de la 51<sup>e</sup> législature. Le Conseil des États s'est également réuni pour la première fois depuis les élections d'octobre. Son élection étant régie par le droit cantonal, il ne fait toutefois pas l'objet d'un renouvellement complet et, en ce sens, ne relève pas du système des législatures.

Le dossier du présent numéro de la CHSS rappelle les principaux résultats de la législature passée et identifie

les grands chantiers qui occuperont celle qui vient de s'ouvrir, mais dont les fondations ont déjà été posées au cours des dernières années. Étant donné l'évolution démographique et les mutations profondes des structures économiques et sociales, les chantiers principaux seront la stabilisation de la prévoyance vieillesse et le développement continu de l'assurance-invalidité, mais aussi le soutien étatique à la conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle. Parmi les autres défis actuels figurent la maîtrise des coûts et la garantie de la qualité dans l'assurance-maladie obligatoire. La question du recours approprié aux observations dans les assurances sociales et celle des efforts de la Suisse pour coordonner au mieux ses assurances sociales à l'échelle internationale continueront aussi d'alimenter les débats politiques. ■

# AVS, prévoyance professionnelle et prestations complémentaires

**Katharina Mauerhofer**, Office fédéral des assurances sociales

La stabilisation de notre système de prévoyance sera une tâche centrale de la nouvelle législature. L'évolution démographique et les mutations profondes des structures économiques et sociales n'ont pas disparu avec l'échec du projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020. Au contraire, ces problèmes ne cessent de s'accroître et appellent une solution bénéficiant d'un large soutien.

Le système de prévoyance est actuellement un vaste chantier. En proposant la réforme AVS 21, le Conseil fédéral a soumis à la discussion, en août dernier, des mesures visant à maintenir le niveau des prestations de l'AVS et à assurer l'équilibre financier de l'assurance jusqu'en 2030. Il espère ainsi gagner du temps pour pouvoir s'attaquer ultérieurement aux défis structurels. Il en va de même de la réforme du 2<sup>e</sup> pilier, qui a fait l'objet d'un compromis entre les partenaires sociaux en été 2019 et pour laquelle le processus de décision politique a été lancé à la fin de l'année 2019.

La réforme des prestations complémentaires (PC) a, quant à elle, déjà été votée et elle entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier

2021. Des autres optimisations lancées ces dernières années, à savoir la loi sur les fonds de compensation, l'utilisation systématique du numéro AVS par les autorités et la modernisation de la surveillance, seule la première a été votée et mise en œuvre. Les autres se trouvent encore à divers stades du processus de décision. C'est aussi le cas des propositions du Conseil fédéral visant à mieux concilier activité professionnelle et prise en charge de proches, ainsi que de son modèle de prestations transitoires pour les chômeurs âgés, qui vise à éviter que les personnes arrivant en fin de droit dans l'assurance-chômage après 60 ans soient contraintes de recourir à l'aide sociale et d'épuiser leur capital de prévoyance.

**PRÉVOYANCE VIEILLESSE** L'initiative populaire du 17 décembre 2013 intitulée « AVSplus : pour une AVS forte » proposait de relever toutes les rentes AVS de 10 %. Son objectif était de mieux réaliser le principe constitutionnel selon lequel le cumul des rentes du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> pilier doit permettre aux assurés de maintenir de manière appropriée leur niveau de vie antérieur. Une adoption de l'initiative aurait entraîné une augmentation des dépenses de l'AVS d'environ 4 milliards de francs par année, et même de 5,5 milliards de francs d'ici à fin 2030. Le peuple et les cantons ont toutefois nettement rejeté ce texte lors de la votation populaire du 25 septembre 2016.

La réforme Prévoyance vieillesse 2020 s'attaquait de manière coordonnée aux déficits annuels de l'AVS et aux problèmes de la prévoyance professionnelle. Deux textes étaient prévus : l'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée et la loi fédérale sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 (Conseil fédéral 2014).

La réforme proposait de remplacer l'âge ordinaire de la retraite, qui est actuellement de 64 ans pour les femmes et de 65 ans pour les hommes, par un âge de référence unique. Ce dernier devait servir, dans l'AVS comme dans la prévoyance professionnelle, de valeur de référence pour un départ flexible à la retraite entre 62 et 70 ans. Les besoins en financement supplémentaire de l'AVS liés au départ à la retraite des personnes nées durant les années à forte natalité auraient été couverts par une réaffectation du produit de la TVA. En outre, les cotisations salariales à l'AVS auraient été relevées de 0,3 point, tandis que le taux de conversion dans la prévoyance professionnelle aurait été progressivement réduit de 6,8 à 6,0 %. Une augmentation des nouvelles rentes AVS de 840 francs par an et une compensation dans la prévoyance professionnelle devaient garantir le maintien du niveau des rentes de vieillesse (CHSS 2/2015).

Lors de la votation populaire du 24 septembre 2017, l'arrêté fédéral sur le financement additionnel de l'AVS par le biais d'un relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée a été rejeté par la population à une courte majorité de 2357 voix et par les cantons à une majorité de 13½ cantons contre 9½. La loi sur la réforme de la prévoyance vieillesse 2020 a, quant à elle, été rejetée par 52,7 % des votants.

Après cet échec, le Conseil fédéral a décidé de dissocier les réformes de l'AVS et du 2<sup>e</sup> pilier. En décembre 2017, il a présenté les nouvelles orientations de la réforme de la prévoyance vieillesse. Après avoir analysé les résultats de la votation ratée et mené des discussions avec des représentants des partis politiques, des partenaires sociaux et de diverses organisations, il est arrivé à la conclusion que l'échec s'expliquait par une conjonction de facteurs particuliers plutôt que par des raisons fondamentales. C'est pourquoi le nouveau projet de stabilisation de l'AVS, baptisé AVS 21, reprend les éléments de base du projet précédent.

La loi fédérale relative à la réforme fiscale et au financement de l'AVS (RFFA) a ensuite établi un lien entre l'AVS et la réforme fiscale. À l'avenir, toutes les entreprises seront fondamentalement soumises aux mêmes règles fiscales. Les privilèges fiscaux accordés aux entreprises actives surtout à l'échelle internationale sont supprimés (RO 2019 2395), ce qui représente pour elles une augmentation globale de la charge fiscale. Les cantons et les communes auront désormais la possibilité d'encourager fiscalement les entreprises innovatrices. Ces mesures visent à préserver la compétitivité du pôle d'innovation suisse et à garantir des emplois attractifs. En compensation de cet allègement fiscal pour les entreprises, 2 milliards de francs supplémentaires seront versés chaque année à l'AVS. Le projet a été adopté par 66,4 % des voix contre 33,6 % lors de la votation du 19 mai 2019.

En prévoyant un financement additionnel pour l'AVS, le projet RFFA apporte une contribution importante à la garantie des rentes. La Confédération y participera à hauteur de 800 millions de francs environ. Le reste sera à la charge des entreprises et des assurés : ainsi, pour la première fois depuis plus de 40 ans, les cotisations à l'AVS augmenteront légèrement. Le taux de cotisation des employeurs et des employés sera relevé de 0,15 point chacun. Grâce à ces mesures, le besoin financier de l'AVS sera certes réduit, mais il ne sera pas comblé. Une réforme structurelle de l'assurance reste donc inévitable.

Le 28 août 2019, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la réforme AVS 21 (Conseil fédéral 2019a). Cette réforme prévoit de relever progressivement de 64 à 65 ans l'âge de référence pour les femmes, dans l'AVS comme dans la prévoyance professionnelle. Le rythme de ce relèvement devrait être de trois mois par an à partir de l'année qui suit

celle de l'entrée en vigueur de la réforme. Des mesures compensatoires viendront atténuer les conséquences pour les femmes qui seront sur le point de prendre leur retraite lorsque la réforme entrera en vigueur.

Les assurés devraient pouvoir choisir plus librement le moment de leur départ à la retraite : ce départ pourra se faire progressivement entre 62 et 70 ans grâce à l'anticipation ou à l'ajournement du versement d'une partie de la rente, y compris dans la prévoyance professionnelle. La poursuite d'une activité lucrative au-delà de l'âge de référence permettra, grâce aux cotisations versées, d'augmenter le montant de la rente. Les mesures d'incitation visent à encourager les personnes à travailler jusqu'à l'âge de référence ou plus longtemps. Il sera aussi possible d'ajourner jusqu'à 70 ans la perception de toutes les prestations de la prévoyance professionnelle, même en cas de réduction du taux d'occupation.

Après l'adoption du projet RFFA, 26 milliards de francs doivent encore être trouvés pour couvrir les besoins de financement de l'AVS jusqu'en 2030. Afin de garantir un financement suffisant du fonds de compensation AVS, le projet AVS 21 prévoit de relever la TVA de 0,7 point. Ce relèvement doit intervenir en une fois lors de l'entrée en vigueur de la réforme et ne doit pas être limité dans le temps.

**LOI SUR LES FONDS DE COMPENSATION** L'AVS, l'AI et le régime des APG sont financés par répartition. Pour contrebalancer les fluctuations des flux financiers et garantir que les caisses de compensation disposent en tout temps des fonds nécessaires au versement des prestations dues, chaque assurance doit disposer d'une réserve. Les fonds de compensation ont précisément pour tâche d'assurer ces réserves. Compenswiss, auquel la loi du 16 juin 2017 sur les fonds de compensation (RS 830.2) a conféré la forme d'établissement de droit public de la Confédération, en assure la gestion. Compenswiss doit garantir en tout temps les liquidités nécessaires à l'exécution des trois assurances. Il doit investir la fortune de manière à garantir un rapport optimal entre la sécurité et l'obtention d'un rendement conforme aux conditions du marché.

La création d'un établissement de droit public de la Confédération doté de la personnalité juridique – et la suppression simultanée de la personnalité juridique jusqu'alors

reconnue aux trois fonds de compensation – était devenue nécessaire en raison de la difficulté croissante des opérations de placement sur les marchés internationaux. Lorsque Compenswiss cherchait à placer des fonds sur des marchés financiers étrangers, les partenaires commerciaux ne comprenaient généralement pas la structure atypique d'une organisation travaillant pour plusieurs fonds de compensation, et des questions de responsabilité pouvaient se poser. Il était donc difficile pour Compenswiss d'exercer ses activités de manière efficace et d'obtenir un rendement adéquat. Le transfert à un établissement autonome de droit public inscrit au registre du commerce a permis de résoudre ce problème. En outre, l'adaptation des normes organisationnelles permet de respecter les principes de transparence et d'une gestion efficace des affaires de l'État et de l'administration (bonne gouvernance). En dépit de leur nouvelle structure faite, les trois fonds de compensation doivent demeurer des fortunes indépendantes sur le plan comptable. Aucun financement croisé n'est admis entre les fonds de compensation ni entre les assurances.

La loi sur les fonds de compensation est entrée en vigueur de manière échelonnée à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'établissement a démarré ses activités et a acquis sa personnalité juridique, tandis que les trois fonds de compensation ont simultanément perdu la leur. L'ordonnance concernant l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG a été abrogée. À la fin du premier semestre 2019, le Conseil fédéral a approuvé le bilan définitif d'opération et d'ouverture établi par Compenswiss, concluant ainsi le transfert des fonds de compensation (Luck 2017).

**RÉFORME DES PC** La réforme de la loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC ; RS 831.30) a été adoptée le 22 mars 2019. Il entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2021 (Réforme des PC 2019). Les mesures les plus importantes sont l'adaptation des montants maximaux reconnus au titre du loyer à la hausse du niveau des loyers, une meilleure utilisation de la fortune propre et une réduction des effets de seuil. Parallèlement, le niveau des prestations doit être maintenu.

Pour déterminer le montant maximal reconnu au titre du loyer, on tiendra compte désormais de la taille des ménages jusqu'à quatre personnes et des différences régionales en

matière de loyers. Grâce à cet ajustement des bases de calcul, les montants maximaux permettront de couvrir le loyer de 90 % des bénéficiaires de PC. La réforme permet également de mieux tenir compte de la fortune : seules les personnes dont la fortune ne dépasse pas 100 000 francs (200 000 francs pour les couples mariés ; les biens immobiliers qui servent d'habitation à leur propriétaire n'étant pas pris en compte) auront droit aux PC. Une fortune d'un montant inférieur au seuil susmentionné est compatible avec le droit aux PC, mais est prise en compte en tant que revenu après déduction d'une franchise. Une obligation de restitution pour les héritiers si la succession est supérieure à 40 000 francs a en outre été introduite. Par ailleurs, le revenu provenant de l'activité lucrative d'un conjoint dont la capacité de gain n'est pas réduite sera à l'avenir pris en compte dans le calcul de la PC à hauteur de 80 % (au lieu des deux tiers actuellement). Le montant destiné à assurer la couverture des besoins vitaux diminuera pour les ménages dans lesquels vivent des enfants de moins de 11 ans. En contrepartie, les frais de prise en charge extrafamiliale de ces enfants seront reconnus comme des dépenses dans le calcul de la PC, pour autant que cette prise en charge soit rendue nécessaire par l'état de santé des parents.

La réduction du montant minimal de la PC vise à atténuer les effets de seuil par rapport aux personnes à revenus modestes qui ne bénéficient pas de PC. Les personnes qui perdent leur emploi après avoir atteint l'âge de 58 ans pourront rester affiliées auprès de leur ancienne institution de prévoyance et conserver ainsi leurs droits à la rémunération de leur avoir de vieillesse, au taux de conversion et à la rente. Pour cela, elles seront uniquement tenues de verser des contributions aux frais administratifs et les cotisations couvrant les risques de décès et d'invalidité.

Les modifications des dispositions légales entraînent aussi des adaptations dans l'ordonnance correspondante qui concernent surtout la répartition des communes dans les trois régions déterminantes pour la prise en compte du loyer, l'adaptation des forfaits pour frais accessoires et frais de chauffage, la renonciation à des revenus et parts de fortune, la prise en compte de la prime d'assurance-maladie dans le calcul de la PC, les frais de prise en charge extrafamiliale d'enfants, l'interruption de la résidence habituelle en Suisse et la durée de traitement des demandes de PC.

### **ACTIVITÉ PROFESSIONNELLE ET PRISE EN CHARGE DE PROCHES**

L'exercice d'une activité professionnelle est difficilement conciliable avec la prise en charge de proches, que celle-ci implique de courtes absences pour s'occuper d'un membre de la famille ou d'un proche ou qu'elle amène des parents à s'occuper d'un enfant atteint gravement dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident. Ces parents n'ont pas d'autre choix que de prendre des congés non payés, de se déclarer eux-mêmes malades ou d'arrêter temporairement de travailler.

Le 22 mai 2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement le message concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches (Conseil fédéral 2019b). Le projet de loi contient diverses mesures visant à faciliter la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches. L'employeur sera tenu de continuer à verser le salaire de l'employé si celui-ci est absent du travail trois jours au plus par cas, mais dix jours au plus par année, pour l'organisation de la prise en charge nécessaire d'un membre de la famille ou du partenaire atteints dans leur santé en raison d'une maladie ou d'un accident. Les parents qui prennent en charge un enfant atteint gravement dans sa santé en raison d'une maladie ou d'un accident percevront une allocation de prise en charge et bénéficieront d'un congé de prise en charge d'une durée maximale de 14 semaines à prendre dans un délai-cadre de 18 mois. Ce délai-cadre commencera à courir le jour pour lequel la première indemnité journalière est versée. Dès la naissance du droit, les parents bénéficieront d'une protection contre le licenciement pendant 6 mois et ne pourront pas voir leurs vacances réduites. Le droit à une bonification pour tâches d'assistance de l'AVS sera étendu au proche aidant pour la prise en charge d'une personne atteinte d'impotence faible, mais aussi pour la prise en charge du partenaire dans le cas des couples formant une communauté de vie. Le versement de l'allocation pour impotent et du supplément pour soins intenses de l'AI à un enfant sera interrompu uniquement après que celui-ci aura passé un mois civil entier à l'hôpital (CHSS 4/2019).

**PRESTATIONS TRANSITOIRES** Afin d'améliorer la compétitivité des seniors sur le marché du travail et d'encourager le potentiel de main-d'œuvre indigène, le Conseil fédéral et

les partenaires sociaux se sont mis d'accord sur une série de mesures concernant le marché du travail. Les chômeurs âgés qui, malgré ces mesures, arrivent en fin de droit après avoir atteint l'âge de 60 ans devraient toucher des prestations transitoires s'ils remplissent certaines conditions. Le 30 octobre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (Conseil fédéral 2019c).

Les personnes qui arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage après l'âge de 60 ans ne devraient pas être contraintes de recourir à l'aide sociale et d'épuiser leur capital de prévoyance. Elles devraient toucher une prestation transitoire jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, à condition qu'elles aient été assurées à l'AVS pendant au moins 20 ans et qu'elles aient réalisé chaque année un revenu d'au moins 21 330 francs. Elles devront avoir réalisé ce revenu pendant au moins 10 des 15 ans précédant immédiatement leur arrivée en fin de droit. Les personnes seules ne devront pas disposer d'une fortune supérieure à 100 000 francs et les couples mariés, d'une fortune supérieure à 200 000 francs. Sur le modèle des PC, les prestations transitoires correspondront à la différence entre les dépenses reconnues et les revenus déterminants. Elles seront toutefois plafonnées à 58 350 francs pour une personne seule et à 87 525 francs pour un couple marié (Sauvain 2019).

### UTILISATION SYSTÉMATIQUE DU NUMÉRO AVS PAR LES AUTORITÉS

L'utilisation systématique du numéro AVS comme identifiant permettra de mettre à jour de manière automatique, précise et rapide les attributs personnels tels que le nom de famille, le prénom ou l'état civil. Le travail administratif en lien avec les banques de données s'en trouvera réduit. Un seul attribut d'identification suffira en effet pour saisir correctement les données associées à un titulaire, même si, par exemple, il porte le même nom et prénom qu'une autre personne ou que son nom est orthographié de plusieurs manières. Cela évitera des corrections coûteuses ainsi que les conséquences fâcheuses d'une confusion.

Le Conseil fédéral entend ainsi répondre aux attentes des services fédéraux, des cantons et des communes, qui souhaitent pouvoir utiliser de façon plus systématique le numéro AVS dans l'accomplissement de leurs tâches administratives. À cette fin, il a adopté le message relatif à une modification

de la LAVS (Conseil fédéral 2019d). Cette modification prévoit que les autorités pourront utiliser systématiquement le numéro AVS pour leurs tâches légales. Par contre, les institutions qui, sans avoir le caractère d'une autorité, sont chargées d'un mandat public ne pourront l'utiliser que si une loi les y autorise.

Quiconque sera autorisé à utiliser le numéro AVS devra garantir la protection des données et la sécurité de l'information. L'accès aux banques de données devra être sécurisé de manière optimale (en particulier par une limitation des droits d'accès, l'authentification des personnes, la sécurisation des modes de transmission, un cryptage, des protections antivirus et des pare-feu). Les principaux processus des systèmes informatiques devront être documentés et évalués. Ces mesures visent à garantir qu'une utilisation à plus large échelle du numéro AVS ne menace pas la protection des données et la sécurité de l'information (Mauerhofer 2018).

**MODERNISATION DE LA SURVEILLANCE** Alors que la surveillance des institutions du 2<sup>e</sup> pilier a été réorganisée en 2012, celle de l'AVS, du régime des APG, des PC et des allocations familiales dans l'agriculture est restée pratiquement inchangée depuis leur introduction. Pour continuer à garantir la stabilité du système de prévoyance, il est nécessaire de moderniser la surveillance et de l'axer davantage sur les risques. Il convient aussi de renforcer la gouvernance et de veiller au pilotage approprié des systèmes d'information dans le 1<sup>er</sup> pilier. Seules quelques optimisations ciblées doivent être apportées dans le 2<sup>e</sup> pilier. Le 20 novembre 2019, le Conseil fédéral a adopté le message concernant une adaptation de la LAVS (Conseil fédéral 2019e).

Il est prévu de soumettre les organes d'exécution à l'obligation légale d'introduire des instruments modernes de gestion et de contrôle. En outre, de nouvelles bases légales sont nécessaires pour préciser les tâches et les responsabilités de l'autorité de surveillance. Les principes de bonne gouvernance doivent également être inscrits dans la loi. Afin de garantir la sécurité de l'information et la protection des données, l'autorité de surveillance doit être habilitée à édicter des exigences minimales à ce sujet. Puis, le financement du développement et de l'exploitation de systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse sera réglementé. Enfin, le Conseil fédéral acquiert la compétence de régler l'échange électro-

nique de données entre les assureurs suisses et entre ceux-ci et les autorités fédérales. Pour qu'elle s'applique à toutes les branches de la sécurité sociale, cette disposition sera intégrée dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA; RS 830.1) (Baumann 2019).

**RÉFORME DE LA LPP** Comme l'AVS, le 2<sup>e</sup> pilier est confronté au défi que posent l'augmentation de l'espérance de vie et l'insuffisance du rendement des placements. Un abaissement du taux de conversion minimal est indispensable dans ce contexte, même si des propositions en ce sens ont déjà été rejetées en 2010 et en 2017. Le projet actuel s'appuie sur un compromis auquel sont parvenus les partenaires sociaux (Travail Suisse, Union syndicale suisse et Union patronale suisse). Il comprend des mesures qui permettraient de maintenir le niveau des rentes dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle malgré l'abaissement du taux de conversion. Le 13 décembre 2019, le Conseil fédéral a ouvert la procédure de consultation sur ce projet (DFI 2019).

## BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS

Informations supplémentaires sur la réforme des PC : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Assurances sociales > Prestations complémentaires > Réformes & révisions > Réforme des PC.

Baumann, Magali (2019) : « Modernisation de la surveillance », in *Sécurité sociale* CHSS, pp. xy-xy : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) (Réforme des PC). Modification du 22 mars 2019, in FF 2019 2569 (pas encore en vigueur) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

Conseil fédéral (2019a) : Message du 28 août 2019 relatif à la stabilisation de l'AVS (AVS 21), in FF 2019 5979 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

Conseil fédéral (2019b) : Message du 22 mai 2019 concernant la loi fédérale sur l'amélioration de la conciliation entre activité professionnelle et prise en charge de proches, in FF 2019 3941 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

Conseil fédéral (2019c) : Message du 30 octobre 2019 concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, in FF 2019 7797 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

Conseil fédéral (2019d) : Message du 30 octobre 2019 relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Utilisation systématique du numéro AVS par les autorités), in FF 2019 6955 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

Conseil fédéral (2019e) : Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et optimisation dans le 2<sup>e</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), in FF 2020 1 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2020.

DFI (2019) : Réforme de la prévoyance professionnelle (réforme LPP). Rapport explicatif pour la procédure de consultation : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation en cours (date limite : 27.3.2020) > DFI.

Mauerhofer, Katharina (2018) : « Extension de l'utilisation du numéro AVS », in *Sécurité sociale* CHSS 4/2018, pp. 63-66 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

Sauvain, Mélanie (2020) : « Nouvelle protection sociale entre le chômage et la retraite », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2020, pp. 56-58 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

*Sécurité sociale* CHSS 4/2019 : Dossier Prise en charge de proches, pp. 8-32 (notamment Andrea Künzli, « Concilier vie professionnelle et prise en charge de proches », pp. 8-11) : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

Luck, Simon (2017) : « Mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation », in *Sécurité sociale* CHSS 4/2017, pp. 37-40 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

RS 830.2 Loi fédérale du 16 juin 2017 sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (loi sur les fonds de compensation) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.

*Sécurité sociale* CHSS 2/2015, dossier « Réforme Prévoyance vieillesse 2020 », pp. 63-88 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015.

Conseil fédéral (2014) : Message du 19 novembre 2014 concernant la réforme de la prévoyance vieillesse 2020, in FF 2015 1 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2015.

RS 831.30 Loi fédérale du 6 octobre 2006 sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.

RS 830.1 Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.



**Katharina Mauerhofer**

Docteur en droit, état-major du domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, OFAS.  
[katharina.mauerhofer@bsv.admin.ch](mailto:katharina.mauerhofer@bsv.admin.ch)

# Deux législatures marquées par le développement continu de l'AI

**Adelaide Bigovic,**

**Nicole Schwager;** Office fédéral des assurances sociales

Ces dernières années, les travaux du domaine Assurance-invalidité ont incontestablement été rythmés par le Développement continu de l'AI. La nouvelle législature sera vraisemblablement elle aussi marquée par cette révision, dont la mise en œuvre est prévue début 2022.

Au cours de la dernière législature, les activités du domaine Assurance-invalidité ont sans conteste été marquées par la révision globale de la loi sur l'assurance-invalidité (RS 831.20), connue sous le nom de Développement continu de l'AI. Les décisions de la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) ont également été source de modifications des structures normatives. Il a par exemple été nécessaire de revoir la méthode d'évaluation du taux d'invalidité des personnes travaillant à temps partiel. Pour les personnes bénéficiant d'une aide à domicile, les dernières années ont été synonymes d'améliorations. Grâce à une initiative parlementaire, les familles dont les enfants sont gravement malades ou lourdement handicapés disposent désormais d'une meilleure

marge de manœuvre financière pour des mesures d'allègement concrètes. Une première évaluation de la contribution d'assistance s'est par ailleurs révélée globalement positive. La Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, qui s'est déroulée sous la forme de trois journées de travail réparties tout au long de 2017 et présidées par le conseiller fédéral Alain Berset, a constitué une impulsion majeure donnée par l'assurance-invalidité.

La législature actuelle sera également marquée par le développement continu de l'AI. La priorité sera accordée à la mise en œuvre de la révision, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le 1<sup>er</sup> janvier 2022. Il s'agira par ailleurs, suivant

l'ordre de priorité fixé à l'art. 74 LAI (organisations d'aide aux invalides), de créer de nouvelles mesures destinées spécifiquement aux personnes atteintes de maladies psychiques (un des groupes cibles du développement continu de l'AI). Dernier point, mais non des moindres, il faudra concevoir et réaliser le quatrième programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI 4).

**DÉVELOPPEMENT CONTINU DE L'AI** Le domaine Assurance-invalidité a été bien occupé par le développement continu de l'AI pendant toute la dernière législature. Le 4 décembre 2015, le Conseil fédéral a lancé une consultation en la matière. Puis, le 15 février 2017, il a adopté le message respective (17.022 ; Conseil fédéral 2017). En 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N) a traité ce dossier au cours de six séances au total. À la session de printemps 2019, le Conseil national, désigné conseil prioritaire, a débattu du dossier. Ce fut ensuite le tour de la CSSS-E ainsi que du Conseil des États en plénière lors des sessions d'été et d'automne 2019. À la session d'hiver 2019, qui correspondait au début de la nouvelle législature, le projet est passé par une première procédure d'élimination des divergences au Conseil national. Le Conseil des États s'occupera de la dernière divergence durant la session de printemps 2020.

Le projet vise à renforcer le potentiel de réinsertion des assurés et à améliorer leur aptitude au placement en soutenant de manière adéquate et coordonnée les enfants, les jeunes et les assurés atteints dans leur santé psychique. Un grand nombre de mesures sont prévues à cet effet : la mise à jour de la liste des infirmités congénitales, l'adaptation des prestations médicales de l'AI aux critères de l'assurance-maladie, l'extension de la détection précoce et des mesures de réinsertion, l'égalité de traitement au niveau des indemnités journalières pour les assurés suivant une formation financée par l'AI par rapport aux assurés en formation en bonne santé, l'introduction de la location de services, etc. S'y ajoutent des mesures visant à améliorer la coordination de l'AI avec les acteurs impliqués, comme le renforcement de la collaboration avec les employeurs et les médecins traitants, l'optimisation de l'assurance-accident et de l'assurance responsabilité civile et l'introduction d'un système de rentes linéaire (voir CHSS 2/2017).

Lors de leur premier examen, le Conseil national et le Conseil des États ont tous deux suivi en grande partie le message du Conseil fédéral. En ce qui concerne les mesures médicales, ils ont notamment renoncé à donner au Conseil fédéral la compétence d'établir une liste des prestations dont le coût n'est pas pris en charge par l'AI ou l'est seulement à certaines conditions.

Les divergences étaient peu nombreuses et portaient notamment sur la thématique des rentes pour enfant, qui a fait parler d'elle dans les médias également : alors que le Conseil fédéral avait prévu un projet neutre du point de vue des coûts, la majorité du Conseil national a estimé que des économies étaient nécessaires dans l'AI. La chambre basse a donc décidé de réduire de 10 points de pourcentage le montant des rentes pour enfant de l'AI et de l'AVS. Elle a ainsi approuvé une requête restée en suspens à la CSSS-N (révision 6b de l'AI, deuxième volet, partie 3, 11.030). En outre, elle a décidé de remplacer, dans toutes les lois concernées, la notion de « rente pour enfant » par celle d'« allocation parentale ». Le Conseil des États ne partageait pas l'avis du Conseil national et s'est unanimement opposé à ces deux adaptations. Au cours de la procédure d'élimination des divergences de décembre 2019, le Conseil national nouvellement élu a partiellement adopté la position du Conseil des États et a renoncé à une réduction du montant des rentes pour enfant. Il a par ailleurs suggéré au Conseil des États de renommer la rente pour enfant « complément de rente pour les parents ». La CSSS-E recommande à son plénum de maintenir le nom actuel lors de la session de printemps et de l'adapter plus tard dans le cadre d'un vaste remaniement linguistique de la LAI. Elle a adopté un postulat de commission en ce sens (20.3002).

**ÉVALUATION DU TAUX D'INVALIDITÉ DES PERSONNES TRAVAILLANT À TEMPS PARTIEL** En juillet 2015, le Conseil fédéral a publié son rapport « Assurance-invalidité : évaluation du taux d'invalidité des personnes travaillant à temps partiel » (Conseil fédéral 2015) en réponse au postulat Jans Beat (12.3960), adopté en décembre 2012 par le Conseil national. Ce rapport décrit les différentes méthodes d'évaluation du taux d'invalidité, analyse les raisons des différences de traitement en fonction du statut professionnel de l'assuré et discute les critiques formulées contre cette situation. Vu le poids croissant du travail à temps partiel et l'importance

accordée à la conciliation entre famille et travail, le Conseil fédéral a proposé d'optimiser l'application de la méthode mixte dans le cadre de la réglementation actuelle. En février 2016, la Cour européenne des droits de l'homme (CrEDH) est cependant arrivée à la conclusion que la méthode mixte viole l'interdiction de la discrimination (affaire 7186/09, Di Trizio contre la Suisse). Les personnes réduisant leur taux d'occupation en raison d'obligations familiales (avant tout des femmes) seraient en effet indirectement discriminées. Cela signifiait que la suppression ou la réduction d'une rente d'invalidité à la suite d'une révision était contraire à la loi lorsque le passage d'une « activité lucrative à temps plein » à une « activité lucrative à temps partiel associée à des travaux habituels » s'expliquait uniquement par des raisons familiales (la naissance d'un enfant et la réduction du taux d'occupation qui en résulte). Par conséquent, il n'était plus possible d'utiliser la méthode mixte et son modèle de calcul appliqué jusqu'alors ; il a été nécessaire d'adapter l'ordonnance (Mauro/Leuenberger 2018).

Depuis l'entrée en vigueur de cette ordonnance le 1<sup>er</sup> janvier 2018, un poids égal est accordé aux conséquences d'une atteinte à la santé sur l'exercice d'une activité lucrative et sur l'accomplissement des travaux habituels (tâches ménagères et familiales). Il s'ensuit que de certaines personnes ont désormais droit à une rente ou que leur taux d'invalidité a augmenté. Cette nouvelle réglementation engendre des coûts supplémentaires de l'ordre de 40 millions de francs par an.

**MEILLEUR SOUTIEN POUR LES ENFANTS GRAVEMENT MALADES OU LOURDEMENT HANDICAPÉS SOIGNÉS À LA MAISON** En juillet 2016, la CSSS-N s'est penchée sur l'initiative parlementaire « Meilleur soutien pour les enfants gravement malades ou lourdement handicapés qui sont soignés à la maison » (12.470), déposée en 2012 par l'ancien conseiller national Rudolf Joder. Le but principal de ce projet était de soulager les familles qui prodiguent à domicile des soins à leurs enfants gravement malades ou lourdement handicapés. En pratique, il s'agissait d'augmenter le montant du supplément pour soins intenses (SSI) afin que les familles concernées disposent d'une meilleure marge de manœuvre financière et des moyens supplémentaires nécessaires à des mesures d'allègement concrètes. Le projet visait également à ce que le SSI ne soit plus déduit de la contribution d'assis-

tance. En mars 2017, les deux chambres ont accepté de modifier la loi en ce sens (art. 42<sup>ter</sup>, al. 3, deuxième phrase, et art. 42<sup>sexies</sup>, al. 1, let. a, LAI). Depuis l'entrée en vigueur, le 1<sup>er</sup> janvier 2018, des articles révisés, les familles reçoivent un SSI de 940 à 2370 francs par mois, selon l'ampleur des soins requis. Pour l'AI, cela se traduit par une augmentation des coûts à hauteur de 20 millions de francs par année environ, dont quelque 6,5 millions s'expliquent par le fait que le SSI n'est plus déduit de la contribution d'assistance.

**ÉVALUATION DE LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE** La contribution d'assistance a été introduite lors de la 6<sup>e</sup> révision de la LAI. Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012 et fait l'objet d'évaluations régulières depuis septembre 2012. Le rapport final de la première phase d'évaluation (portant sur la période de 2012 à 2016) a été publié en juillet 2017. Il a montré que les principaux objectifs ont été atteints : l'autonomie des bénéficiaires a été renforcée, leur situation de soins, leur marge de manœuvre financière et leurs contacts sociaux se sont améliorés. La charge assumée par les proches a été réduite (Guggisberg 2018). Si ce premier bilan s'est révélé positif dans l'ensemble, certaines améliorations peuvent encore être apportées. Il faudrait notamment trouver des moyens de réduire la charge administrative liée à la contribution d'assistance. L'évolution de la contribution d'assistance et les objectifs continueront à être analysés jusqu'à ce que le nombre de ses bénéficiaires se stabilise. La deuxième phase d'évaluation est en cours (période 2017-2020). Un rapport intermédiaire a été publié en automne 2019 (Guggisberg/Bischof 2019) et le rapport final est annoncé pour l'automne 2020.

**CONFÉRENCE NATIONALE EN FAVEUR DE L'INTÉGRATION DES PERSONNES HANDICAPÉES SUR LE MARCHÉ DU TRAVAIL** La Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail, qui s'est tenue les 26 janvier, 18 mai et 21 décembre 2017 (voir CHSS 1/2018 et 2/2018), avait pour origine un postulat (15.3206) de Pascale Bruderer, alors conseillère aux États. La conférence visait à améliorer l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail en permettant aux acteurs concernés de mieux coordonner leurs mesures, d'élargir la portée de celles-ci et de les faire évoluer. Les

participants de cette conférence étaient des organisations d'employeurs et d'employés, des cantons, des organisations du milieu du handicap, des assurances, des représentants du corps médical et des offices fédéraux.

La première journée de travail s'est concentrée sur la question de savoir où il est nécessaire d'agir en priorité. La deuxième réunion s'est articulée autour des bonnes pratiques ainsi que des facteurs de succès, dans la perspective de transposer ceux-ci dans d'autres cantons et secteurs. Lors de la conférence de clôture, les participants ont adopté une déclaration commune (DFI 2017a). Celle-ci reconnaît que l'intégration sur le marché du travail des personnes en situation de handicap est non seulement un devoir social, mais aussi un moyen de favoriser leur participation à la vie sociale, de pérenniser la mission des organismes de sécurité sociale et de pallier la pénurie de personnel qualifié. Par ailleurs, en adhérant à cette déclaration, les participants se déclarent prêts à soutenir la collaboration, la coordination, le développement de bonnes pratiques, les échanges et le transfert de connaissances au cours des prochaines années.

Les travaux futurs se fonderont sur cette déclaration ainsi que sur les différents exemples de bonnes pratiques et sur les pistes d'action concrètes identifiées (DFI 2017b). Les participants à la conférence se sont dits prêts, dans le cadre de leurs compétences et de leurs possibilités, à soutenir le développement de la mise en œuvre des mesures identifiées. ■

Conseil fédéral (2017): Message du 15 février 2017 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (Développement continu de l'AI), FF 2017 2363: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2017.

Département fédéral de l'intérieur DFI (2017a): *Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. Déclaration commune des participants à la Conférence nationale*; [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Assurances sociales > Assurance-invalidité AI > Informations de base & législation > Insertion sur le marché du travail > Conférence nationale > Déclaration commune.

Département fédéral de l'intérieur DFI (2017b): *Conférence nationale en faveur de l'intégration des personnes handicapées sur le marché du travail. Pistes d'action*; [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Assurances sociales > Assurance-invalidité AI > Informations de base & législation > Insertion sur le marché du travail > Conférence nationale > Pistes d'action.

Sécurité sociale CHSS 2/2017: dossier « Développement continu de l'AI », pp. 8-42.

Conseil fédéral (2015): *Assurance-invalidité: évaluation du taux d'invalidité des personnes travaillant à temps partiel*. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Jans Beat (12.3960, « Assurance-invalidité. Les travailleurs à temps partiel sont désavantagés ») du 28 septembre 2012 [Berne: DFI]: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche > 2015.

RS 831.20, Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) du 19 juin 1959.

## BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2019): *Évaluation de la contribution d'assistance entre 2012 et 2018 (rapport intermédiaire)* (en allemand, avec synthèse en français); [Berne: OFAS]. Publication liée au programme PR-AI 3: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Guggisberg, Jürg (2018): « Évaluation de la contribution d'assistance 2012-2016 », in *Sécurité sociale CHSS 2/2018*, pp. 40-43.

Mauro, Gisella; Leuenberger, Ralph (2018): « Changements dans la méthode mixte », in *Sécurité sociale CHSS 1/2018*, pp. 40-46: [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch).

*Sécurité sociale CHSS 2/2018*: dossier « L'intégration professionnelle des personnes en situation de handicap », pp. 8-34.

*Sécurité sociale CHSS 1/2018*: section « Assurance-invalidité », pp. 32-39 et 47-53.



### Adelaide Bigovic

Lic. phil. I., collaboratrice scientifique, responsable de projets, domaine AI, OFAS.  
[adelaide.bigovic@bsv.admin.ch](mailto:adelaide.bigovic@bsv.admin.ch)



### Nicole Schwager

Lic. phil. hist., collaboratrice scientifique, domaine AI, OFAS.  
[nicole.schwager@bsv.admin.ch](mailto:nicole.schwager@bsv.admin.ch)

# Famille, générations et société

**Gabriela Felder,**

**Yvonne Haldimann**

**Michelle Jenni,**

**Anna Liechti,**

**Géraldine Luisier Rurangirwa,**

**Marc Stampfli;** Office fédéral des assurances sociales

Conciliation entre vie de famille et vie professionnelle, petite enfance, protection de la jeunesse face aux médias, lutte contre la pauvreté : autant de thèmes qui vont marquer la politique sociale de la Confédération ces prochaines années. Pour la sécurité sociale, ces tâches de soutien sont tout aussi importantes que les grands projets de réforme des assurances sociales qui occupent le devant de la scène.

La plupart des tâches de politique sociale qui ne sont pas directement liées à l'assurance des conséquences économiques de l'âge, de l'invalidité, de la maladie, de l'accident, du chômage, de la maternité, de la condition d'orphelin ou du veuvage relèvent de la compétence des cantons et des communes. C'est la raison pour laquelle dans la politique familiale, la politique de l'enfance et de la jeunesse, la politique de la vieillesse et des générations, mais aussi en matière de couverture sociale et d'intégration, les activités de la Confédération sont bien délimitées et ne s'inscrivent que dans un rôle de soutien, de complémentarité ou de régulation (voir tableau **T1**). Le domaine Famille, générations et société (FGS) de l'Of-

fice fédéral des assurances sociales est responsable des tâches de la Confédération en la matière.

Les projets, programmes et initiatives traités durant la législature écoulée reflètent l'étendue du champ d'activité du domaine FGS. Certains d'entre eux, qui s'étendent aussi sur la législature actuelle, sont présentés dans ce qui suit.

**POLITIQUE FAMILIALE** Le Conseil fédéral a défini les champs d'action actuels en matière de politique familiale dans son rapport en réponse au postulat Tornare « Politique de la famille » (13.3135) (Conseil fédéral 2015). Outre l'encouragement général des familles et l'adaptation du droit de la

**Politique sociale : informations de base et instruments choisis disponibles sur le site de l'Office fédéral des assurances sociales**

T1

Domaine politique/instrument	Informations (chemin d'accès à partir de la sous-page <a href="http://www.ofas.ch">www.ofas.ch</a> > Politique sociale)
<b>Politique familiale</b>	> Politique familiale
Accueil extrafamilial pour enfants	> Aides financières > Accueil extrafamilial pour enfants
Allocations familiales	> Assurances sociales > Allocations familiales
Organisations familiales	> Aides financières > Organisations familiales
<b>Politique de l'enfance et de la jeunesse</b>	> Politique de l'enfance et de la jeunesse
Plateforme consacrée à la politique de l'enfance et de la jeunesse	<a href="http://www.politiqueenfancejeunesse.ch">www.politiqueenfancejeunesse.ch</a>
Protection de la jeunesse	> Protection de la jeunesse
Protection de la jeunesse face aux médias	<a href="http://www.jeunesetmedias.ch">www.jeunesetmedias.ch</a>
Droits de l'enfant	> Droits de l'enfant
Protection de l'enfant	> Protection de l'enfant
<b>Politique de la vieillesse et des générations</b>	Politique de la vieillesse et des générations
Politique de la vieillesse	> Politique de la vieillesse > Cantons, villes, communes
Politique de la vieillesse ONG	<a href="http://www.prosenectute.ch">www.prosenectute.ch</a> , <a href="http://www.spitex.ch">www.spitex.ch</a> , <a href="http://www.alz.ch">www.alz.ch</a> , <a href="http://www.redcross.ch/fr/region/suisse">www.redcross.ch/fr/region/suisse</a> , <a href="http://www.curaviva.ch">www.curaviva.ch</a> Conseil suisse des aînés ( <a href="http://www.ssr-csa.ch/fr/">www.ssr-csa.ch/fr/</a> )
<b>Couverture sociale et intégration</b>	> Couverture sociale et intégration
Prévention et lutte contre la pauvreté	> Lutte contre la pauvreté
Plateforme nationale contre la pauvreté	<a href="http://www.contre-la-pauvrete.admin.ch">www.contre-la-pauvrete.admin.ch</a>
Prestation transitoire pour chômeurs âgés	> Prestation transitoire Sauvain 2020; Rudin et al. 2020
Intégration (groupes vulnérables)	> Intégration

Source: OFAS.

famille et du droit des successions, le Conseil fédéral entend surtout lutter contre la pauvreté des familles et assurer leur sécurité économique. Dans ce cadre, il met l'accent sur l'encouragement de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, une mesure censée remédier en même temps à la pénurie de personnel qualifié (Rapport sur les familles 2017). C'est dans cette idée que le Conseil fédéral a décidé de compléter les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants par des aides financières destinées à l'augmentation des subventions cantonales et communales ainsi qu'à des projets d'optimisation de l'offre de places d'accueil (Battagliero 2015).

**NOUVELLES AIDES FINANCIÈRES POUR L'ACCUEIL EXTRA-FAMILIAL DES ENFANTS** En juin 2016, le Conseil fédéral a adopté le message relatif à la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants (Conseil fédéral 2016) et a demandé au Parlement un

crédit d'engagement d'environ 100 millions de francs pour le mettre en œuvre. Le Parlement a adopté cette révision en juin 2017 et celle-ci est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 2018. La durée de validité de la loi est limitée à cinq ans. Avec cette réforme, la Confédération a créé deux nouveaux instruments pour encourager l'accueil extrafamilial pour enfants.

D'une part, elle souhaite inciter les cantons et les communes à augmenter les subventions destinées aux frais de garde à charge des parents qui exercent une activité professionnelle. Chaque canton peut ainsi bénéficier pendant trois ans d'une contribution de la Confédération aux subventions versées. Cette contribution couvre 65% de l'augmentation des subventions au cours de la première année, 35% au cours de la deuxième année et 10% au cours de la troisième année. Grâce à ce système de versements dégressifs, la Confédération se retire progressivement du cofinancement, ce qui permet aux cantons et aux communes d'échelonner dans le temps la hausse de leur budget.

D'autre part, la Confédération participe aux coûts de projets qui visent à améliorer l'adéquation entre les offres d'accueil des enfants à l'échelle régionale ou communale et les besoins des parents exerçant une activité professionnelle. Dans le domaine parascolaire, ces aides peuvent par exemple bénéficier à des projets visant à créer une infrastructure d'accueil à journée continue, organisées conjointement avec les écoles. La Confédération soutient également des projets qui permettent une utilisation plus souple des offres (p. ex. des jours de prise en charge variables ou irréguliers) ou qui offrent des places d'accueil en dehors des horaires habituels. Les aides financières versées par la Confédération pour la planification de ce type de projets couvrent 50 % des frais.

**INITIATIVE POPULAIRE POUR UN CONGÉ DE PATERNITÉ** L'initiative populaire « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille » a abouti en août 2017. Elle demande que tous les pères exerçant une activité lucrative aient droit à un congé de paternité d'au moins quatre semaines et perçoivent une allocation pour perte de gain durant leur absence. À cette fin, la Confédération devrait instaurer une assurance-paternité. L'allocation pour perte de gain devrait être identique à celle de l'assurance-maternité et représenter 80 % du revenu moyen de l'activité lucrative que le père touchait avant la naissance de l'enfant, mais 196 francs par jour au maximum. L'assurance-paternité serait intégrée au régime des allocations pour perte de gain (APG). Selon les estimations de l'OFAS, le congé de paternité coûterait au maximum environ 460 millions de francs par année, ce qui correspond à un taux de cotisation APG de 0,11 %.

Le Conseil fédéral et le Parlement rejettent l'initiative. Le Parlement a élaboré un contre-projet indirect prévoyant un congé de paternité payé de deux semaines. L'indemnisation serait organisée de manière analogue à ce que prévoyait l'initiative populaire, les pères ne bénéficiant toutefois que de deux semaines de congé payé au maximum, au lieu des quatre semaines demandées par l'initiative. Les coûts estimés du congé prévu par le contre-projet s'élèveraient à environ 230 millions de francs par année. En septembre 2019, le Parlement a adopté la loi correspondante (Deplazes 2020).

Suite à cela, le comité d'initiative a retiré son initiative à condition que la loi pour un congé de paternité de deux semaines ne soit pas refusée à l'issue d'un référendum. Après

que le référendum contre la loi du « Comité interpartis contre la hausse constante des ponctions sur les salaires » a abouti, la loi sera soumise au vote en automne 2020.

**POLITIQUE DE L'ENFANCE ET DE LA JEUNESSE** Se fondant sur l'art. 41 de la Constitution fédérale (Cst.), sur la Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant (RS 0.107) et sur la stratégie du Conseil fédéral pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse (Conseil fédéral 2008), la politique de l'enfance et de la jeunesse de la Confédération repose sur une politique de protection, d'encouragement et de participation.

Parmi les thèmes principaux en matière de politique de l'enfance et de la jeunesse de la législature en cours figurent la petite enfance et la protection des jeunes face aux films et aux jeux vidéo.

---

## La politique fédérale de l'enfance et de la jeunesse repose sur une politique de protection, d'encouragement et de participation.

---

**PETITE ENFANCE** Les années de la petite enfance jouent un rôle décisif quant à l'acquisition de compétences qui resteront essentielles toute la vie. Cependant, dès l'entrée à l'école enfantine, de grandes disparités de développement sont déjà visibles entre les enfants. Ces dernières années, de nombreux acteurs se sont donc penchés sur la question de l'encouragement précoce, en développant des projets et des offres et en créant des structures dans ce domaine. En 2019, le Conseil national a transmis deux postulats (CSEC-N 19.3417 et Gugger 19.3262) qui demandent au Conseil fédéral d'élaborer une stratégie en vue de renforcer et de développer l'encouragement précoce.

En 2017 déjà, le conseiller national Aebischer avait déposé une initiative parlementaire (17.412) demandant un renforcement de l'encouragement précoce à l'âge préscolaire, afin d'augmenter l'égalité des chances au moment de la scolarisation obligatoire. La Commission de la science, de l'éducation et de la culture du Conseil national (CSEC-N) souhaite la mettre en œuvre dans le cadre de la loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse (LEEJ, RS 446.1), au moyen d'un financement incitatif à durée déterminée versé aux cantons. Il s'agit de soutenir ces derniers dans leurs efforts pour mettre sur pied une offre dans le domaine de la petite enfance et pour encourager la coordination et la mise en réseau des acteurs publics et privés. Cet avant-projet était en consultation jusqu'au 29 novembre 2019. Après avoir pris connaissance des résultats de la procédure de consultation, la commission a soumis le projet de loi et l'arrêté concernant le financement au Conseil national fin février 2020. La commission a pris connaissance des résultats de la procédure de consultation avant de soumettre le projet de loi au Conseil national.

### PROTECTION DE LA JEUNESSE EN MATIÈRE DE FILMS ET DE JEUX VIDÉO

Il est difficile de concevoir aujourd'hui un monde sans médias numériques. Les enfants et les jeunes les utilisent quotidiennement durant leur temps libre, à l'école et sur leur lieu de formation. Afin de mieux protéger les enfants et les jeunes contre les contenus médiatiques pouvant nuire au bon développement de leur personnalité, le Conseil fédéral a chargé en mai 2015 le DFI, et par là l'OFAS, d'élaborer un projet pour une loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo (LPMFJ) (DFI 2019). La protection des mineurs dans ce domaine est en effet réglementée de manière très disparate en Suisse. La réglementation actuelle présente différentes lacunes et faiblesses, et se heurte à des problèmes de mise en œuvre. La nouvelle loi, dont l'avant-projet a été mis en consultation entre mars et juin 2019, doit créer des règles uniformes et contraignantes pour la protection des mineurs contre des contenus inadaptés à leur âge dans les films et les jeux vidéo.

L'avant-projet prévoit que les organisateurs qui rendent accessibles des films ou des jeux vidéo lors d'événements publics, les prestataires de films et de jeux vidéo sur supports audiovisuels ainsi que les prestataires de services à la

demande (p. ex. Netflix) soient tenus de procéder à l'indication d'un âge minimal et à un contrôle de l'âge. La mise en œuvre de la loi est prévue sous forme d'une corégulation. Les acteurs des secteurs du film et du jeu vidéo pourront s'associer par secteur au sein d'une organisation de protection des mineurs et définir des systèmes de classification d'âge et des règles en matière d'indication de l'âge minimal et de contrôle de l'âge dans une réglementation relative à la protection des mineurs. Le Conseil fédéral pourra déclarer cette réglementation de force obligatoire pour tous les acteurs. Les prestataires de services de plateforme (p. ex. YouTube) seront également tenus de prendre des mesures dans ce sens. Les organisations de protection des mineurs veilleront elles-mêmes au respect des réglementations relatives à la protection des mineurs, tandis que les cantons et l'OFAS seront responsables du contrôle du commerce en ligne, des services à la demande et des services de plateforme. Les cantons seront responsables des procédures pénales.

Le Conseil fédéral prendra connaissance des résultats de la procédure de consultation dans le courant de l'année et rédigera ensuite le message à l'intention du Parlement.

**COUVERTURE SOCIALE ET INTÉGRATION** Les assurances sociales sont inscrites dans la Constitution fédérale (Cst.) en tant que tâche relevant à la fois de la Confédération et des cantons, tant dans les buts sociaux (art. 41, al. 2, Cst.) que dans les articles spécifiques qui leur sont consacrés au titre 3, chapitre 2, section 8. Quant à savoir à quel point ces assurances sont à même de garantir une couverture sociale suffisante, si des approches radicalement nouvelles sont nécessaires ou si des compléments aux assurances sociales existantes doivent être introduits, ce sont là des questions qui restent controversées. Les nouveaux défis liés aux changements démographiques, sociaux et économiques alimentent encore ces débats. L'écart entre la solution proposée par l'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel » et la solution choisie par la Confédération dans son programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, qui visaient toutes deux à rendre davantage justice au mandat constitutionnel d'assurer une protection sociale pour tous, y compris pour les groupes les plus vulnérables, illustre bien la diversité des approches possibles. L'initiative populaire « Pour un revenu de base inconditionnel » deman-

dait une solution radicalement différente du système de couverture sociale actuel, puisqu'il s'agissait de le remplacer par une prestation uniforme et inconditionnelle de l'État. À l'inverse, le programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté de la Confédération entendait réunir, en collaboration avec les principaux acteurs du domaine de la prévention de la pauvreté, des connaissances spécifiques concernant les approches prometteuses en matière de lutte contre la pauvreté, et relier les expériences des acteurs publics et privés ainsi que des experts et des praticiens, afin de créer un réseau de mesures de prévention et de soutien encore plus performant, pouvant être utilisé surtout au niveau local et cantonal.

**INITIATIVE POPULAIRE « POUR UN REVENU DE BASE INCONDITIONNEL »** Le 5 juin 2016, le peuple par 77 % des voix et les cantons à l'unanimité ont rejeté l'inscription d'un revenu de base inconditionnel dans la Constitution fédérale. L'initiative avait été lancée en 2012 par un comité indépendant des partis politiques. Les auteurs entendaient déclencher un vaste débat de société sur le principe d'un nouveau contrat social. En découplant travail et moyens de subsistance, le revenu de base inconditionnel (RBI) aurait pour but d'assurer la dignité et la participation à la vie publique tout en libérant de la contrainte économique. Versé sans condition, il viendrait remplacer ou compléter les revenus d'activité. Dans leur argumentaire, les initiants articulaient le montant de 2500 francs par mois et par adulte (Guldimann et al. 2014).

Le Conseil fédéral et, à sa suite, le Parlement, puis les citoyennes et citoyens n'ont pas été convaincus par cette réforme radicale du système de protection sociale. Ils y ont opposé le risque d'effets très négatifs sur la marche de l'économie. Le financement du RBI aurait impliqué un énorme volume de redistribution et une augmentation considérable des impôts. La grande majorité de la population partageait ainsi la position du Conseil fédéral qui considère que le système actuel de sécurité sociale a fait ses preuves puisqu'il est à même de garantir le niveau de vie et la couverture sociale.

**PRÉVENTION ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ : DU PROGRAMME À LA PLATEFORME** En Suisse, 660 000 personnes, dont 144 000 enfants, sont touchées par la pauvreté et vivent dans des situations précaires, ce qui représente une

part importante de la population. Ces situations affectent particulièrement les chances de formation des enfants et des jeunes. Afin de renforcer la prévention de la pauvreté, la Confédération a lancé en 2014, en collaboration avec les cantons, les villes et les communes ainsi que des acteurs de la société civile un programme national contre la pauvreté d'une durée de cinq ans. Le programme a permis d'élaborer des connaissances de base solides concernant les chances de formation, l'intégration sociale et professionnelle ainsi que les conditions de vie générales des personnes touchées ou menacées par la pauvreté. Il a également permis d'identifier les bonnes pratiques, de mettre en réseau les différents acteurs et d'encourager l'échange des connaissances.

Sur la base de l'évaluation externe, le Conseil fédéral a tiré, en 2018, un bilan positif du programme (Conseil fédéral 2018). Au vu de la persistance du problème, il a toutefois décidé de poursuivre son engagement jusqu'en 2024 par le biais de la « Plateforme nationale contre la pauvreté », d'offrir d'autres possibilités d'échange des connaissances et de traiter de manière approfondie une sélection de thèmes prioritaires ([www.contre-la-pauvrete.ch](http://www.contre-la-pauvrete.ch)). De leur côté, les cantons, les villes et les communes s'engagent à examiner la mise en œuvre des recommandations élaborées dans le cadre du programme et à développer les mesures existantes (déclaration commune 2018). Parallèlement, ils poursuivent leur participation à la plateforme nationale contre la pauvreté qui crée les bases et les outils pratiques relatifs à quatre champs thématiques prioritaires. Jusqu'en 2024, la plateforme devrait fournir de nouveaux résultats sur les possibilités d'impliquer les personnes touchées par la pauvreté dans l'élaboration concrète des mesures, sur un meilleur soutien pour les adolescents et les jeunes adultes menacés de précarité lors des transitions, sur l'encouragement des adultes défavorisés à acquérir des compétences de base et des diplômes professionnels, et sur le renforcement ciblé des familles pauvres.

En 2024, le Conseil fédéral va tirer un nouveau bilan des résultats et des effets atteints, qu'il discutera dans le cadre d'une conférence nationale. ■

**BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS**

- Deplazes, Bernadette (2020): « Deux semaines de congé de paternité payé – le projet en détail », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2020, pp. 70-73 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.
- Rudin, Melania et al. (2020): « Connaissances empiriques sur les effets des prestations transitoires pour chômeurs âgés », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2020, pp. 59-63 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.
- Sauvain, Mélanie (2020): « Nouvelle protection sociale entre le chômage et la retraite », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2020, pp. 56-58 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.
- Sécurité sociale CHSS 1/2019: Dossier « Politique de la vieillesse », pp. 8-49 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.
- DFI (2019): Loi fédérale sur la protection des mineurs en matière de films et de jeux vidéo (LPMFJ). Avant-projet du 15 mars 2019 et rapport explicatif : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > 2019 > DFI
- Conseil fédéral (2018): Résultats du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté 2014-2018. Rapport du Conseil fédéral sur le Programme national et donnant suite à la motion 14.3890 Groupe socialiste du 25 septembre 2014; [Berne : DFI] : [www.contre-la-pauvrete.ch](http://www.contre-la-pauvrete.ch) > À propos de nous > Documents importants.
- Déclaration commune (2018): Prévention et lutte contre la pauvreté en Suisse: déclaration commune de la Confédération, des cantons, des villes et des communes du 7 septembre 2018.
- Conseil fédéral (2017): Rapport sur les familles 2017. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.3144 Meier-Schatz du 14 mars 2012 et 01.3733 Fehr du 12 mars 2001 ; [Berne : DFI] : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2017.
- RS 446.1 Loi fédérale du 30 juin 2017 sur l'encouragement des activités extrascolaires des enfants et des jeunes (loi sur l'encouragement de l'enfance et de la jeunesse, LEEJ).
- Conseil fédéral (2016): Message du 29 juin 2016 concernant la modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants, FF 2016 6161 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2016.
- Documentation concernant la votation populaire sur l'initiative « Pour un revenu de base inconditionnel » du 5 juin 2016 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Revenu de base inconditionnel.
- Conseil fédéral (2015): *Politique familiale. État des lieux et possibilités d'action de la Confédération*. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille » déposé le 20 mars 2013; [Berne : DFI] : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2013.
- Battagliero, Giovanna (2015): « Politique familiale : le Conseil fédéral fixe les prochaines étapes », in *Sécurité sociale* CHSS 5/2015, pp. 261-263 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015.

Guldemann, Joana; Müller, Stefan; Borek, Thomas (2014): « L'initiative populaire pour un revenu de base inconditionnel », in *Sécurité sociale* CHSS 5/2014, pp. 284-287 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015.

Walker, Philipp; Baeriswyl, Annick (2014): « Incitation financière à la création de places d'accueil : des effets durables », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2014, pp. 32-36 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015.

Conseil fédéral (2008): *Pour une politique suisse de l'enfance et de la jeunesse*. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Janiak (00.3469) du 27 septembre 2000, Wyss (00.3400) du 23 juin 2000 et Wyss (01.3350) du 21 juin 2001 [Berne : DFI] : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2008.

Conseil fédéral (2007): *Stratégie en matière de politique de la vieillesse*. Rapport du Conseil fédéral donnant suite au postulat 03.3541 Leutenegger Oberholzer du 3 octobre 2003; [Berne : DFI] : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Rapports du Conseil fédéral > 2007.

RS 861 Loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extra-familial pour enfants du 4 octobre 2002 (LAAcc); valable jusqu'au 30 juin 2023.

RS 0.107 Convention relative aux droits de l'enfant (Convention de l'ONU relative aux droits de l'enfant conclue à New York le 20 novembre 1989). Entrée en vigueur pour la Suisse le 26 mars 1997.

**Gabriela Felder**

Collaboratrice scientifique, secteur Vieillesse, générations et société, FGS, OFAS.  
[gabriela.felder@bsv.admin.ch](mailto:gabriela.felder@bsv.admin.ch)

**Yvonne Haldimann**

Collaboratrice scientifique, secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse, FGS, OFAS.  
[yvonne.haldimann@bsv.admin.ch](mailto:yvonne.haldimann@bsv.admin.ch)

**Anna Liechti**

Responsable suppléante du secteur Questions familiales, FGS, OFAS.  
[anna.liechti@bsv.admin.ch](mailto:anna.liechti@bsv.admin.ch)

**Géraldine Luisier Rurangirwa**

Responsable suppléante du secteur Vieillesse, générations et société, FGS, OFAS.  
[geraldine.luisier@bsv.admin.ch](mailto:geraldine.luisier@bsv.admin.ch)

**Michelle Jenni**

Collaboratrice scientifique, secteur Questions de l'enfance et de la jeunesse, FGS, OFAS.  
[michelle.jenni@bsv.admin.ch](mailto:michelle.jenni@bsv.admin.ch)

**Marc Stampfli**

Responsable du secteur Questions familiales, FGS, OFAS.  
[marc.stampfli@bsv.admin.ch](mailto:marc.stampfli@bsv.admin.ch)

# Progrès dans la maîtrise des coûts et dans la qualité

**Thomas Christen**, Office fédéral de la santé publique

Durant la législature 2015-2019, l'action du Conseil fédéral s'est concentrée sur des mesures permettant de mieux maîtriser les coûts des prestations à la charge de l'assurance obligatoire des soins, tout en améliorant leur qualité – avec succès ! Les défis ne manqueront pas dans la législature qui commence.

La maîtrise des coûts et la qualité étaient des thèmes centraux lors de la dernière législature. Des mesures en ce sens ont déjà été concrétisées avec pour effet des augmentations de prime plus modestes lors des deux dernières années. Au cours de la prochaine législature, il sera important de trouver une solution durable pour limiter les admissions des médecins pratiquant à la charge de l'assurance obligatoire des soins (AOS), de renforcer la qualité et l'économicité et de continuer à freiner les coûts de la santé et ainsi la hausse des primes-maladie.

**PILOTAGE DU DOMAINE AMBULATOIRE : SUR LES BONS RAILS APRÈS UN DÉPART DIFFICILE** La législature a

commencé avec difficulté pour le Conseil fédéral en ce qui concerne le système de santé : lors de la 1<sup>e</sup> session, en hiver 2015, la toute nouvelle majorité du Conseil national refusait au vote final, par 97 voix contre 96, le projet de révision de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) relative au pilotage du domaine ambulatoire (Conseil fédéral 2015a). Il s'agissait de fixer à long terme la limitation de l'admission des médecins à pratiquer à la charge de l'assurance obligatoire des soins, telle qu'elle avait été réintroduite en juillet 2013 pour une durée de 3 ans à l'art. 55a de la LAMal. Dans la foulée, le Parlement donnait le mandat au Conseil fédéral de chercher une nouvelle solution pour gérer l'offre dans le domaine ambulatoire, en impliquant les parties prenantes

dès le début de ses travaux et sans négliger aucune piste. Il prolongeait aussi l'art. 55a pour une nouvelle durée de 3 ans.

Au terme d'intenses travaux, le Conseil fédéral a transmis son nouveau projet de révision au Parlement le 9 mai 2018 (Conseil fédéral 2018). Les cantons doivent recevoir un outil durable pour éviter une offre excédentaire et, par conséquent, une hausse des coûts. En plus, le Conseil fédéral doit pouvoir définir de nouvelles exigences qualitatives, pour tous les fournisseurs de prestations du domaine ambulatoire. À l'issue de la session d'hiver 2019, seules quelques divergences subsistent encore entre les versions des deux conseils. La voie est donc libre pour une solution durable dans ce domaine à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2021, après que la dernière prolongation de l'art. 55a décidée par le Parlement sera arrivée à échéance.

**RENFORCEMENT DE LA QUALITÉ ET DE L'ÉCONOMICITÉ** Presque le même sort attendait la révision visant à renforcer la qualité et l'économicité des prestations, que le Conseil fédéral avait transmise au Parlement le 4 décembre 2015 (Conseil fédéral 2015b) : le 16 juin 2016, le Conseil des États décidait de ne pas entrer en matière sur ce projet, qu'il jugeait trop bureaucratique. Cette fois, plutôt que de renvoyer le projet à son expéditeur, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national (CSSS-N), décidait de retravailler elle-même le projet. Le Parlement finit par l'adopter le 21 juin 2019 (FF 2019 4293). Concrètement, les fédérations nationales des assureurs et des fournisseurs de prestations devront conclure des conventions nationales de qualité contraignantes : les fournisseurs de prestations devront impérativement respecter les règles fixées dans ces conventions pour pouvoir pratiquer à la charge de l'AOS. Ces conventions se baseront sur des objectifs fixés tous les quatre ans par le Conseil fédéral. Celui-ci sera soutenu par une nouvelle Commission fédérale de la qualité, qui réunira des représentants des cantons, des fournisseurs de prestations, des assurés, des assureurs et des spécialistes. Cette réforme représente une énorme avancée pour la qualité de notre système de santé.

**PROGRAMME DE MAÎTRISE DES COÛTS** Face au problème de la hausse continue des primes, qui représente une des principales préoccupations des assurés, le Conseil fédéral se devait d'explorer toutes les pistes. Fin 2016, le Départe-

ment fédéral de l'intérieur (DFI) a donc constitué un groupe réunissant 14 experts venant d'Allemagne, de France, des Pays-Bas et de Suisse. Ce groupe d'experts, placé sous la présidence de l'ancienne conseillère aux États et ancienne conseillère d'État du canton de Zurich Verena Diener, a élaboré un vaste catalogue de 38 mesures (Groupe d'experts 2017), dont le Conseil fédéral a pris connaissance fin 2017. Sur cette base, il a adopté un programme de maîtrise des coûts, qui sera soumis au Parlement en plusieurs étapes.

Un premier volet de mesures a été transmis au Parlement le 21 août 2019 (Conseil fédéral 2019). Ce volet comprend neuf mesures. Il prévoit notamment un article relatif aux projets pilotes, lequel doit permettre de mener des programmes innovants de maîtrise des coûts. Il s'agit également de renforcer le contrôle des factures par les assureurs et les assurés et d'introduire, d'une part, des réglementations sur les tarifs et le pilotage des coûts et, d'autre part, un système de prix de référence pour les médicaments dont le brevet a expiré. Enfin, la révision porte également sur l'introduction d'un droit de recours pour les fédérations d'assureurs en ce qui concerne les listes cantonales des hôpitaux, des maisons de naissance et des établissements médico-sociaux. Le projet contient donc des mesures concernant tous les groupes de coûts importants et devrait freiner durablement la hausse des coûts.

Un deuxième volet de mesures sera mis en consultation début 2020. Il sera axé sur la mise en place de la mesure relative à un objectif de maîtrise des coûts visant à limiter la hausse des coûts dans l'AOS. L'objectif est d'assurer la transparence des coûts générés par tous les acteurs et de rendre le système de santé plus efficace. Ce volet visera également à renforcer les soins coordonnés.

---

Grâce à des mesures immédiates, le Conseil fédéral, le DFI et l'OFSP ont pu économiser près d'un milliard de francs.

---

**MESURES IMMÉDIATES** Au-delà de ces propositions au Parlement, le Conseil fédéral, le DFI et l'Office fédéral de la santé publique (OFSP) ont pris des mesures immédiates pour lutter contre la hausse des coûts, obtenant ces dernières années des économies de près d'un milliard de francs.

Dans le domaine tarifaire, après une première adaptation en 2014, le Conseil fédéral a adopté une nouvelle modification de la structure tarifaire pour les prestations médicales (TARMED) au 1<sup>er</sup> janvier 2018 (RO 2017 6023). Les adaptations entreprises rectifient des tarifs surévalués dans certains domaines et créent une structure tarifaire plus appropriée. Ces adaptations devraient permettre de réaliser des économies annuelles de l'ordre de 470 millions de francs.

En outre, le DFI a établi avec l'ensemble des acteurs concernés une liste, valable depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2019, comportant six groupes d'interventions, qui ne sont dorénavant en principe prises en charge par l'AOS que si elles sont réalisées en ambulatoire. Depuis, plusieurs cantons ont introduit leurs propres listes, qui comportent d'ores et déjà plus d'interventions que celle du DFI.

Enfin, dans le domaine des médicaments, l'OFSP a passé en revue presque tous les médicaments de la liste des spécialités entre 2017 et 2019, selon les critères d'efficacité, d'adéquation et d'économicité, à raison d'environ de 1000 médicaments par année. Plus de la moitié des médicaments (env. 55 %) ont vu leur prix baisser de près de 17 % en moyenne à la suite de cet examen, ce qui a généré des économies de l'ordre de 450 millions de francs par année. Le cycle de réexamen triennal recommencera en 2020.

**SUR LE FRONT DES PRIMES** Toutes ces mesures pour lutter contre la hausse des coûts ont porté leurs fruits : en 2019, les primes ont augmenté en moyenne bien moins fortement que les années précédentes et en 2020, la hausse a été pratiquement nulle. Dans certains cantons, les primes ont même baissé.

Les enfants et les jeunes adultes en ont le plus profité, grâce à une révision de la LAMal initiée par la CSSS-N. Cette révision, basée sur deux initiatives parlementaires de Ruth Humbel (10.407) et de Stéphane Rossini (13.477), a été adoptée par le Parlement le 17 mars 2017, avec le soutien du Conseil fédéral (RO 2018 1843). Elle est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2019. Concrètement, les cantons doivent dorénavant subven-

tionner les primes des enfants (80 %) et des jeunes adultes en formation (50 %) pour les bas et moyens revenus. Cette révision a aussi permis de diminuer les primes pour les jeunes de 19 à 25 ans, en allégeant la compensation des risques de 50 % pour cette catégorie d'assurés.

De son côté, le DFI a continué à affiner la compensation des risques pour tous les assurés en remplaçant à partir de 2020 l'indicateur « coûts des médicaments au cours de l'année précédente » – introduit de manière transitoire en 2017 comme indicateur supplémentaire dans la compensation des risques – par les groupes de coûts pharmaceutiques (PCG). Cela permettra de réduire encore davantage les incitations à la sélection des risques.

**COUP D'ŒIL SUR LA 51<sup>e</sup> LÉGISLATURE** Le menu de la législature qui commence s'annonce particulièrement riche pour le domaine de l'assurance-maladie pour le Parlement, il s'agira tout d'abord de boucler la révision relative à l'admission des fournisseurs de prestations. Pour qu'elle puisse prendre le relais de la limitation (RO 2019 1211) qui arrivera à échéance le 30 juin 2021. Sans nouvelle prolongation, une décision devra être prise rapidement et indépendamment de la révision du financement uniforme des prestations (FF 2019 3449). Cette dernière, nécessaire pour éliminer les incitations indésirables dues au financement différent des prestations ambulatoires et stationnaires, n'en est encore qu'au début du processus parlementaire (initiative parlementaire Humbel 09.528, Financement moniste des prestations de soins). Enfin, le Parlement devra s'emparer du premier volet de mesures de maîtrise des coûts, pour que ces mesures puissent prendre effet au plus vite. Le deuxième volet de mesures pourrait suivre en 2021 déjà.

Le Conseil fédéral, quant à lui, va mettre en consultation les ordonnances mettant en œuvre la révision de la LAMal relative au renforcement de la qualité et de l'économicité des prestations, adoptée par le Parlement en 2019. Dès que la révision de la LAMal relative à l'admission des fournisseurs de prestations sera adoptée, il élaborera et mettra en consultation les nouvelles règles le plus vite possible.

Par ailleurs, deux initiatives populaires ne manqueront pas de venir pimenter les discussions. Celle du Parti socialiste veut limiter la charge des primes à 10 % du revenu disponible des assurés et augmenter la part de la Confédération.

L'initiative du PDC veut de son côté introduire un mécanisme de frein aux coûts, pour éviter que ceux-ci n'augmentent plus vite que les salaires et l'économie. ■

---

#### BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral (2019): Message du 21 août 2019 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Mesures visant à freiner la hausse des coûts, 1<sup>er</sup> volet), in FF 2019 5765: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Feuille fédérale.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 21 juin 2019 (Renforcement de la qualité et de l'économicité), in FF 2019 4293: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Feuille fédérale.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (Financement uniforme des prestations ambulatoires et des prestations avec hospitalisation), in FF 2019 3449: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale.

Conseil fédéral (2018): Message du 9 mai 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Admission des fournisseurs de prestations), in FF 2018 3263: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale.

Ordonnance sur la fixation et l'adaptation de structures tarifaires dans l'assurance-maladie du 18 octobre 2017, in RO 2017 6023: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Recueil officiel.

Groupe d'experts (2017): *Mesures visant à freiner la hausse des coûts dans l'assurance obligatoire des soins*. Rapport du groupe d'experts; [Berne: DFI]: [www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch) > Assurances > Assurance-maladie > Maîtrise des coûts > Rapport du groupe d'experts du 24 août 2017.

Loi fédérale sur l'assurance-maladie du 17 mars 2017, in RO 2018 1843: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil officiel.

Conseil fédéral (2015b): Message du 4 décembre 2015 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Renforcement de la qualité et de l'économicité), in FF 2016 217: [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Feuille fédérale.

Conseil fédéral (2015a): Message du 18 février 2015 concernant la modification de la loi fédérale sur l'assurance-maladie (Pilotage du domaine ambulatoire), in FF 2015 2109: [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale.

---



**Thomas Christen**

Vice-directeur et responsable de l'unité de direction Assurance-maladie et accidents, OFSP.  
[thomas.christen@bag.admin.ch](mailto:thomas.christen@bag.admin.ch)

# LPGA : des bases légales suffisantes pour les observations

**Isabelle Rogg**, Office fédéral des assurances sociales

Suite à un arrêt de la CEDH qualifiant d'insuffisantes les bases légales de l'assurance-accidents pour réaliser des observations, une nouvelle base légale, à savoir l'art. 43a LPGA, a été adoptée pendant la 50<sup>e</sup> législature. Cette disposition permet à toutes les assurances sociales, depuis le 1<sup>er</sup> octobre 2019, de réaliser des observations en cas de soupçons sérieux.

Les observations réalisées dans les assurances sociales visent à vérifier le droit aux prestations et à lutter contre les abus (voir CHSS 2/2013). Entre 2010 et 2016, l'Assurance-invalidité (AI) a réalisé des observations dans près de 150 cas par an, en raison de soupçons d'abus dans les assurances sociales. En octobre 2016, la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) a constaté qu'il manquait, dans le droit suisse des assurances sociales (en l'espèce, l'assurance-accidents), une base légale suffisante autorisant le recours aux observations (CEDH, arrêt du 18 octobre 2016 dans l'affaire Vukota-Bojić contre la Suisse [61838/10]). En juillet 2017, le Tribunal fédéral a dressé le même constat pour l'AI (arrêt du TF 9C\_806/2016 du 14 juillet 2017). Il n'était donc plus possible

pour les assureurs sociaux d'effectuer des observations de manière légale.

Afin de pouvoir de nouveau réaliser au plus vite des observations en cas de soupçons d'abus dans les assurances sociales, le Conseil fédéral a alors décidé d'intégrer la base légale pour les observations dans la prochaine révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) (DFI, 2017). La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) avait déposé, immédiatement après l'arrêt de la CEDH, une initiative parlementaire (16.479) poursuivant le même objectif. Après avoir évalué les résultats de la consultation sur la révision de la LPGA, le Parlement a décidé d'extraire les dispositions sur l'obser-

vation du projet de révision pour les traiter dans le cadre de l'initiative parlementaire susmentionnée. La question a ainsi pu être traitée plus rapidement. Par ailleurs, cette façon de procéder a probablement permis au Parlement d'exercer une influence, si ce n'est plus grande, du moins plus précoce sur le contenu et la structure des dispositions. Ont, entre autres, été réglées la question des motifs justifiant une observation, celle du lieu où l'observation peut être réalisée (ou d'où elle peut être réalisée), celle des instruments (techniques) autorisés et de la compétence pour ordonner des observations.

Le référendum lancé contre cette modification de loi a abouti. Le 25 novembre 2018, les dispositions sur l'observation ont été largement approuvées dans les urnes (64,7 % de oui). Trois recours déposés peu avant et peu après la votation devant le Tribunal fédéral ont retardé l'entrée en vigueur de l'art. 43a LPGa (RS 830.1) et des dispositions d'exécution que le Conseil fédéral avait adoptées en juin 2019 au moyen de l'ordonnance sur la partie générale du droit des assurances sociales (OPGA, 830.11). Après que le Tribunal fédéral a réuni le 8 août 2019 les trois recours, qu'il a rejeté le recours sur la politique d'information de la SUVA et de l'OFAS (arrêt du TF 1C\_389/2018) et qu'il n'est pas entré en matière sur les deux autres recours (procédure 1 C\_543/2018, commentaire du Conseil fédéral et procédure 1 C\_649/2018, annulation du vote), le Conseil fédéral a fixé l'entrée en vigueur des dispositions de loi et d'ordonnance relatives à l'observation des assurés au 1<sup>er</sup> octobre 2019 (RO 2019 2829). Les assurances sociales peuvent donc de nouveau procéder à des observations dans des cas dûment motivés. Elles sont alors tenues de respecter les Directives sur les observations effectuées pour les assurances sociales (DOAS). ■

## BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS

Informations supplémentaires sur les observations dans les assurances sociales sur le site Internet de l'OFAS : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Assurances sociales > Aperçu > Observation des assurés par les assurances sociales.

Directives sur les observations (2019) : Directives sur les observations effectuées pour les assurances sociales (318.107.14. f); [Berne : DFI] : [www.sozialversicherungen.admin.ch/fr/](http://www.sozialversicherungen.admin.ch/fr/) > LPGa > Observations > Directives sur les observations > Mise à jour 15.11.2019 > Téléchargement.

Département fédéral de l'intérieur DFI (2017) : Révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) : projet de loi et *rapport explicatif pour la procédure de consultation*, 22.2.2017 ; [Berne : OFAS] : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Communiqués de presse > 22.2.2017 > La partie générale du droit des assurances sociales doit être révisée.

*Sécurité sociale* CHSS 2/2013 : Dossier « Lutte contre les abus dans les assurances sociales », pp. 64-85 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015.

RS 830.11 Ordonnance du 11 septembre 2002 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.

RS 830.1 Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.



**Isabelle Rogg**

Licenciée en droit, avocate, responsable du secteur Droit, Office fédéral des assurances sociales.  
[isabelle.rogg@bsv.admin.ch](mailto:isabelle.rogg@bsv.admin.ch)

# La dimension internationale de la sécurité sociale

**Stephan Cueni**, Office fédéral des assurances sociales

La sécurité sociale comporte aussi une dimension internationale : une bonne coordination avec les systèmes de sécurité sociale d'autres États revêt une grande importance tant pour les assurances sociales suisses et pour les assurés que pour l'économie de notre pays.

Les personnes qui partent à l'étranger ou qui immigreront en Suisse doivent se voir garantir une protection d'assurance sociale adéquate. À cette fin, la Suisse a conclu une série de conventions de sécurité sociale durant la dernière législature. Ces conventions doivent affecter le moins possible l'organisation du système suisse de sécurité sociale et ne doivent pas avoir de conséquences financières disproportionnées.

**ÉTATS MEMBRES DE L'UE ET DE L'AELE** La coordination du système de sécurité sociale suisse avec celui des États membres de l'Union européenne (UE) et de l'Association européenne de libre-échange (AELE) est régie par l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et par la Convention AELE. Concrètement, ce sont les règles de coordination en vigueur au sein de l'UE qui s'appliquent, à savoir

le règlement (CE) n° 883/2004, qui est comparable à un accord multilatéral de sécurité sociale, et le règlement (CE) n° 987/2009, qui en contient les modalités d'application.

## **ADAPTATIONS DU DROIT EUROPÉEN DE COORDINATION**

Les règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 n'ont pas été adaptés au cours de la dernière législature. Ils sont toutefois en cours de révision depuis un certain temps. La révision contient notamment un aspect qui pourrait être délicat pour la Suisse et qui concerne la compétence en matière d'assurance-chômage des frontaliers. Cependant, la procédure législative au sein de l'UE n'a pas encore abouti. Par ailleurs, les modifications apportées au droit de l'UE ne sont pas automatiquement reprises dans l'ALCP et la Convention AELE.

**CROATIE** La Croatie est membre de l'UE depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2013. Toutefois, l'ALCP n'a été étendu à ce pays que le 1<sup>er</sup> janvier 2017, après la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse. Depuis lors, la coordination des assurances sociales suisses et croates se fonde sur les règlements de l'UE mentionnés ci-dessus, et la convention bilatérale de sécurité sociale qui liait les deux pays a été suspendue. Les règles de coordination européennes sont non seulement plus complètes que cette dernière, mais elles s'appliquent aussi à toutes les branches d'assurance sociale.

**ROYAUME-UNI** L'ALCP et les règles qu'il prévoit en matière de coordination des systèmes de sécurité sociale (annexe II à l'ALCP) ne s'appliqueront plus au Royaume-Uni après la période transitoire qui suit la sortie de l'UE (Brexit).

Le Conseil fédéral a fixé comme objectif de préserver autant que possible les droits et obligations actuels qui lient la Suisse au Royaume-Uni (stratégie *mind the gap*).

---

## Par la stratégie de *mind the gap*, le Conseil fédéral vise le maintien des droits et des obligations entre la Suisse et le Royaume-Uni après le Brexit.

---

Pour régler la sortie du Royaume-Uni de l'ALCP et garantir les droits acquis au titre de l'ALCP, la Suisse et le Royaume-Uni ont conclu un accord bilatéral sur les droits des citoyens. Cet accord a été signé le 25 février 2019. Il est en cours d'approbation par les parlements des deux États. Cet accord n'entrera en vigueur que lorsque l'ALCP ne sera plus applicable entre la Suisse et le Royaume-Uni, c'est-à-dire, telle que la situation se présente aujourd'hui, après l'expiration de la période transitoire au 31 décembre 2020. Jusqu'à cette date,

les règles du droit communautaire de coordination continueront à s'appliquer sans changement dans les relations du Royaume-Uni avec les États membres de l'UE et la Suisse.

Les règles de coordination qui régiront à l'avenir les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni doivent encore être définies. Lorsque l'ALCP ne sera plus applicable, la convention de sécurité sociale de 1968, suspendue à la suite de l'entrée en vigueur de l'ALCP, s'appliquera de nouveau. Certes, cette ancienne convention n'est pas équivalente à l'ALCP, notamment parce qu'elle ne régit que l'assurance de rentes. Cependant, elle permet au moins de définir les compétences en matière de cotisations et de prestations et de garantir l'exportation des rentes.

La solution à venir dépendra essentiellement de l'accord que trouveront le Royaume-Uni et l'UE. Étant donné que la période transitoire durant laquelle les règles actuelles restent applicables se termine en principe le 31 décembre 2020, il va falloir trouver une solution le plus rapidement possible.

**ÉCHANGE ÉLECTRONIQUE DE DONNÉES (EESSI)** Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2019, dans le cadre de l'application du droit européen de coordination, les formulaires papier utilisés pour l'échange international de données sont progressivement remplacés par un échange électronique (EESSI). Le Parlement a créé une base légale régissant cette forme d'échange de données à l'occasion de la révision de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), adoptée le 21 juin 2019. Cette base légale règle les compétences, la mise sur pied de systèmes d'information, leur financement et la communication de données. La LPGA révisée permet aussi au Conseil fédéral d'inscrire expressément dans la législation nationale les compétences internationales actuelles des différents organes et institutions suisses d'assurances sociales. La nouvelle LPGA devrait entrer en vigueur d'ici au 1<sup>er</sup> janvier 2021.

**LES CONVENTIONS BILATÉRALES DE SÉCURITÉ SOCIALE** Les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec des États non-membres de l'UE/AELE sont des «accords standard» qui régissent pour l'essentiel la coordination de l'assurance-pensions. Leur objectif principal est de garantir l'égalité de traitement des ressortissants des États

contractants, de déterminer la législation applicable et de régler la prise en compte des périodes d'assurance accomplies dans l'autre État contractant et le versement des prestations à l'étranger. Les conventions conclues durant la dernière législature contiennent des dispositions plus étendues en matière de lutte transfrontalière contre les abus grâce à un meilleur contrôle des bénéficiaires de rentes résidant dans l'autre État contractant.

---

## Les conventions bilatérales de sécurité sociale conclues avec des États non membres de l'UE/AELE régissent pour l'essentiel la coordination de l'assurance de rentes.

---

Plusieurs conventions bilatérales de ce type sont déjà entrées en vigueur : celles avec la Serbie et le Monténégro le 1<sup>er</sup> janvier 2019, celle avec le Kosovo le 1<sup>er</sup> septembre 2019 et celle avec le Brésil le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

La conclusion de la convention avec le Kosovo a constitué un moment important de la dernière législature en termes de politique sociale. En effet, depuis le 1<sup>er</sup> avril 2010, plus aucune convention de sécurité sociale ne liait la Suisse et le Kosovo. De ce fait, les nombreux ressortissants kosovars assurés en Suisse n'avaient plus le droit de percevoir des rentes de l'AVS et de l'AI lorsqu'ils résidaient à l'étranger.

La Suisse a également signé deux conventions qui n'ont pas encore été ratifiées : avec la Bosnie-Herzégovine le 1<sup>er</sup> octobre 2018 et avec la Tunisie le 25 mars 2019. Enfin, elle a négocié des conventions avec l'Albanie et le Pérou, qui doivent encore être signées.

Lors de la dernière législature, la Suisse a aussi conclu des « accords simplifiés » avec certains États asiatiques, dont

les systèmes de sécurité sociale ne peuvent pas être coordonnés avec celui de la Suisse au niveau des prestations. Ces accords, basés sur le modèle de la convention conclue avec l'Inde, contiennent des dispositions concernant la détermination de la législation applicable qui règlent le détachement des salariés et des dispositions concernant le remboursement des cotisations. La Suisse a conclu des accords de ce type avec la Corée du Sud et la Chine, entrés en vigueur respectivement le 1<sup>er</sup> juin 2015 et le 19 juin 2017.

Dans le cadre de la révision de la LPGA, le Conseil fédéral a proposé, conformément à la pratique en vigueur depuis des années, de ne pas assujettir au référendum facultatif la conclusion de conventions de sécurité sociale dont le contenu est similaire aux conventions déjà existantes et d'octroyer cette compétence exclusivement au Parlement. Les deux Chambres fédérales ont toutefois rejeté cette délégation de compétence. C'est pourquoi les conventions de sécurité sociale seront à l'avenir sujettes au référendum facultatif.

**CONCLUSION** Dans ses relations avec les États de l'UE, la Suisse a dû faire face à deux défis particuliers au cours de la dernière législature : la sortie du Royaume-Uni de l'UE et la modernisation des échanges de données. Ces défis marqueront également la nouvelle législature.

---

## Grâce à la nouvelle convention bilatérale de sécurité sociale conclue avec le Kosovo, les ressortissants kosovars assurés en Suisse ne perdent plus leur droit à la rente lorsqu'ils quittent la Suisse.

---

Par ailleurs, la conclusion d'une nouvelle convention bilatérale de sécurité sociale avec le Kosovo a permis d'améliorer considérablement la situation des assurés kosovars, qui ne perdent désormais plus leur droit à la rente lorsqu'ils quittent la Suisse.

Enfin, les adaptations des règlements (CE) n° 883/2004 et 987/2009 et leur reprise dans l'ALCP pourraient occuper une place importante dans la nouvelle législature. ■

RS 0.831.109.268.11 : Règlement (CE) n° 987/2009 du Parlement européen et du Conseil du 16 septembre 2009 fixant les modalités d'application du règlement (CE) n° 883/2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2012.

RS 0.831.109.268.1 : Règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, entré en vigueur pour la Suisse le 1<sup>er</sup> avril 2012.

## BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral (2018) : Message du 2 mars 2018 concernant la modification de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales, FF 2018 1597 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2018.

RS 0.142.112.681 : Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes, conclu le 21 juin 1999, entré en vigueur le 1<sup>er</sup> juin 2002 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > Droit international public général > Nationalité. Établissement et séjour.

RS 0.632.31 : Convention instituant l'Association Européenne de Libre-Échange (AELE), conclue le 4 janvier 1960, entrée en vigueur le 3 mai 1960 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > Finances > Douanes.

*Les actes juridiques suivants sont classés dans la catégorie Sécurité sociale du Recueil systématique du droit fédéral : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique > Droit international > 0.8 Santé – Travail – Sécurité sociale > Sécurité sociale.*

RS 0.831.109.198.1 : Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République fédérative du Brésil, conclue le 3 avril 2014, entrée en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> octobre 2019.

RS 0.831.109.475.1 : Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République du Kosovo, conclue le 8 juin 2018, entrée en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> septembre 2019.

RS 0.831.109.682.1 : Convention entre la Confédération suisse et la République de Serbie relative à la sécurité sociale, conclue le 11 octobre 2010, entrée en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

RS 0.831.109.573.1 : Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et le Monténégro, conclue le 7 octobre 2010, entrée en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> janvier 2019.

RS 0.831.109.249.1 : Convention de sécurité sociale entre le Gouvernement de la Confédération suisse et le Gouvernement de la République populaire de Chine, conclue le 30 septembre 2015, entrée en vigueur par échange de notes le 19 juin 2017.

RS 0.831.109.281.1 : Convention de sécurité sociale entre la Confédération suisse et la République de Corée, conclue le 20 janvier 2014, entrée en vigueur par échange de notes le 1<sup>er</sup> juin 2015.



**Stephan Cueni**

Ambassadeur, vice-directeur, responsable du domaine Affaires internationales, OFAS.  
[stephan.cueni@bsv.admin.ch](mailto:stephan.cueni@bsv.admin.ch)

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE (CII)

# Journées nationales 2019

Bureau national CII

En 2019, les journées nationales de la collaboration interinstitutionnelle (CII) se sont déroulées à Saint-Gall. Ce fut l'occasion de présenter la CII du canton, qui repose sur une utilisation optimale des structures ordinaires, et également de faire connaître une nouvelle boîte à outils développée sous la direction du SEM. Disponible depuis début 2020, celle-ci aide les structures CII cantonales à évaluer le potentiel des réfugiés afin de faciliter leur intégration.

Pour encourager la mise en réseau, l'échange d'expériences et le transfert de connaissances entre les cantons, mais également entre les cantons et les organes CII nationaux, la CII organise chaque année des journées nationales, qui servent avant tout de plate-forme aux coordinateurs et coordinatrices CII cantonaux. Ces rencontres permettent de créer des synergies et d'initier de nouveaux projets. Le canton hôte change chaque année : depuis 2015, les journées nationales de la CII ont eu lieu dans les cantons de Neuchâtel, de Berne, de Schaffhouse, du Valais et, dernièrement, de Saint-Gall. En 2020, c'est le canton d'Argovie qui accueillera l'événement.

**RETOUR SUR LA RENCONTRE SAINT-GALLOISE** Les dernières journées nationales de la CII se sont tenues les 30 et

31 octobre 2019 à Saint-Gall. Les échanges ont porté sur la structure CII du canton de Saint-Gall et sur divers projets d'intégration professionnelle, mais également sur le projet pilote d'évaluation du potentiel des personnes admises à titre provisoire et des réfugiés mené par le Secrétariat d'État aux migrations (SEM), ainsi que sur un projet de collecte et d'analyse standardisées de l'employabilité basé sur les besoins des entreprises. La rencontre a été organisée par le Bureau national, en collaboration avec la Ville de Saint-Gall.

**LA CII DANS LE CANTON DE SAINT-GALL** Bruno Damann, conseiller d'État et chef du Département de l'économie du canton de Saint-Gall, a inauguré la première journée. Il a insisté sur l'importance de la CII pour relever les défis sociaux

actuels et futurs et évoqué la longue tradition de cette collaboration dans le canton de Saint-Gall, ainsi que l'importance qu'on y attache aux questions de santé notamment. Sonja Lüthi, conseillère municipale et responsable de la Direction des affaires sociales et de la sécurité, a mis en avant la responsabilité et l'engagement des villes dans le domaine de la CII pour faire face à un taux d'aide sociale supérieur à la moyenne. Elle a affirmé que l'intégration professionnelle ainsi que la collaboration dans les domaines de l'économie, de la formation et de la formation continue étaient des thèmes clés de sa direction.

La volonté d'utiliser les structures ordinaires de manière optimale constitue le fondement de la CII saint-galloise (Kreienbühl/Abderhalden 2017), dont le but premier est d'assurer l'intégration, sur le marché primaire de l'emploi, de personnes confrontées à des problèmes de santé et à des problèmes personnels (problématiques multiples). Celles-ci sont accompagnées de manière globale dans le cadre d'un processus de case management faisant l'objet d'une collaboration étroite entre les différentes institutions. Pour les employeurs, la CII est synonyme de coopération au service des personnes concernées par les problématiques évoquées. Leur fournir une aide appropriée au moment opportun permet d'éviter les phénomènes d'exclusion sociale et professionnelle.

Conformément à la recommandation de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), ainsi qu'à l'arrêté du Conseil d'État saint-gallois du 22 mai 2002, les buts suivants sont poursuivis :

- éviter les duplications et les délais inutiles ;
- développer des procédures administratives conviviales, simples et efficaces ;
- coordonner la réinsertion des personnes en recherche d'emploi ;
- prévenir l'exclusion professionnelle de personnes ou de groupes ;
- faire le lien avec les entreprises et les fournisseurs de prestations ;
- encourager une collaboration précoce, axée sur l'intégration.

Pour donner un exemple probant de CII basée sur ces principes, Felix Schneider, le responsable Traitement des addictions et réhabilitation de la fondation Mühlhof, a présenté le programme d'intervention stationnaire des ORP avec thérapie intégrée que propose ce centre spécialisé dans le traitement des addictions et la réhabilitation. Grâce à une convention de prestations conclue avec la fondation, le canton propose chaque année dix places d'une durée de six mois aux chômeurs en situation d'addiction. Durant ce séjour, les résidents traitent leur problématique de dépendance tout en identifiant et en améliorant leurs possibilités et aptitudes professionnelles dans le but de se réinsérer sur le marché primaire de l'emploi.

Dans le cadre d'une table ronde, des membres du groupe d'experts CII de Saint-Gall (représentants de l'AI, de l'AC et de la SUVA, d'employeurs et de l'Union cantonale des arts et des métiers) ont ensuite présenté leur travail. Composé de huit organisations, le groupe d'experts CII se réunit une ou deux fois par année. Il encourage la collaboration active entre médecins, employeurs, assurances et institutions sociales. L'aide-mémoire portant sur cette collaboration, établi pour répondre aux questions liées aux certificats d'incapacité de travail, constitue un instrument essentiel dans ce domaine ([www.sg.ch](http://www.sg.ch) > Wirtschaft & Arbeit > IIZ-Interinstitutionelle Zusammenarbeit > Ziele der Interinstitutionellen Zusammenarbeit > Merkblatt zur Zusammenarbeit zwischen Ärzten, Arbeitgebern und Versicherungen und Sozialämtern, PDF).

**AUTRES PROJETS CANTONAUX** Dans le sens d'un échange de bonnes pratiques, d'autres projets cantonaux d'intérêt ont été présentés.

- **Coopération sur le marché du travail, canton d'Argovie :** dans le cadre de ce projet, l'AI, l'agence des assurances sociales d'Argovie (SVA) et les ORP de l'Office de l'économie et du travail (AWA) collaborent intensément et systématiquement avec des communes intéressées. Cette collaboration unique en Suisse vise à insérer davantage de demandeurs d'emploi sur le marché du travail et à conseiller les employeurs de manière simple et rapide.
- **Nouvelle stratégie d'intégration professionnelle, canton de Neuchâtel :** ce projet vise à mettre en œuvre une politique publique en matière d'intégration professionnelle, coordonnée entre l'ensemble des acteurs cantonaux, axée sur les be-

soins des publics cibles et du marché, dans l'objectif d'un retour rapide et durable à l'emploi des personnes concernées.

- **Unités communes, canton de Vaud**: les unités communes réunissent des conseillers en personnel ORP et des assistants sociaux dans le but d'intensifier l'accompagnement des bénéficiaires de l'aide sociale ayant des chances réalistes de s'insérer ou de se réinsérer sur le marché primaire de l'emploi.

**INTÉGRATION CIBLÉE DE PERSONNES ADMISES À TITRE PROVISOIRE ET DE RÉFUGIÉS GRÂCE À L'ÉVALUATION DE LEUR POTENTIEL** L'évaluation du potentiel est un aspect central de l'Agenda Intégration Suisse. En étroite collaboration avec les partenaires CII et en se basant sur des instruments existants, un groupe de projet du domaine Intégration du SEM, au sein duquel figurent notamment Tindaro Ferraro, chef suppléant du domaine, et Tobias Fritschi, professeur à la Haute école spécialisée bernoise, a développé toute une palette de nouveaux instruments. Cette boîte à outils contient des formulaires harmonisés, des supports méthodologiques et des directives pour aider les parties prenantes à choisir le mode d'évaluation (entretien, évaluation pratique, test, etc.) approprié pour procéder à l'examen des ressources. Depuis début 2020, cette boîte à outils est à la disposition des cantons en allemand, en français et en italien (Laubscher 2019).

Divers experts du terrain ont participé à la table ronde finale et répondu aux questions du public. Les discussions ont notamment mis en évidence les avantages de disposer d'une palette d'instruments basés sur la théorie, bénéficiant d'une large assise et développés de manière systématique. Les instruments étant complets, mais également complexes, leur utilisation nécessite des connaissances dans la gestion des cas. Une gestion permanente des cas est donc primordiale. La question des charges, la protection des données, ainsi que le potentiel de développement et d'évaluation des outils ont également été abordés.

**PROJET RELATIF À L'EMPLOYABILITÉ** Stephan Böhm, professeur et directeur général du Center for Disability and Integration de l'Université de Saint-Gall, et Ueli Streit, directeur général de l'entreprise MindStep AG, ont présenté leur projet visant à développer, à partir du premier trimestre 2020,

un outil en ligne d'informatique décisionnelle (business intelligence). Celui-ci permettra de collecter et d'analyser de manière standardisée des indicateurs systémiques propres à chaque entreprise ainsi que des évaluations subjectives des collaborateurs dans le but de piloter leur employabilité et leur adéquation professionnelle. Dans cette optique, les besoins des entreprises et des collaborateurs, ainsi que les bases légales des assurances sociales doivent être pris en considération de la même manière. ■

---

#### BIBLIOGRAPHIE ET DOCUMENTS

Les documents des journées nationales CII peuvent être consultés sur [www.cii.ch](http://www.cii.ch) > Actualités > Journées nationales CII 2019.

Laubscher, Michèle (2019): « Intégration ciblée des réfugiés grâce à l'évaluation de leur potentiel », in *Sécurité sociale* CHSS 4/2019, pp. 33-35 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

Kreienbühl, Katja ; Abderhalden, Walter (2017): « La collaboration inter-institutionnelle dans le canton de Saint-Gall », in *Sécurité sociale* CHSS 3/2017, pp. 29-33 : [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

---

#### Bureau national CII

Renseignements :

[andrea.luethi@bsv.admin.ch](mailto:andrea.luethi@bsv.admin.ch)

## POLITIQUE SOCIALE

# Modernisation de la surveillance

Magali Baumann, Office fédéral des assurances sociales

Le 20 novembre 2019, le Conseil fédéral a transmis au Parlement un projet de loi qui vise à moderniser la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier. Des améliorations ciblées sont également prévues dans le 2<sup>e</sup> pilier.

La surveillance dans l'assurance-invalidité (AI) a été modernisée en profondeur lors de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI en 2008. Dans le 2<sup>e</sup> pilier, la surveillance des institutions de prévoyance a été réaménagée en 2012 dans le cadre de la réforme structurelle de la prévoyance professionnelle. A contrario, la surveillance dans l'assurance-vieillesse et survivants (AVS) est restée pratiquement inchangée depuis la création de l'AVS en 1948. Il en va de même de la surveillance dans le régime des allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (APG), le système des prestations complémentaires (PC) et le régime des allocations familiales dans l'agriculture.

Ces dernières décennies ont été marquées par une évolution technologique rapide, une numérisation croissante de l'exécution du 1<sup>er</sup> pilier, avec les risques inhérents qu'elle comporte, et de nouvelles exigences en matière de gouvernance. Si l'on entend continuer à garantir la stabilité du système de prévoyance, il est aujourd'hui nécessaire de revoir les bases

légales de la surveillance de l'AVS et des branches qui lui sont liées. C'est ce que propose le projet de modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier qui suit les trois orientations principales suivantes: renforcer une surveillance axée sur les

---

Pour garantir la stabilité du système de prévoyance, il est nécessaire de revoir les bases légales de la surveillance.

---

risques, optimiser la gouvernance et améliorer le pilotage et la surveillance des systèmes d'information.

### **RENFORCER UNE SURVEILLANCE AXÉE SUR LES RISQUES**

Le projet de modernisation entend renforcer l'orientation actuelle de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier. Pour ce faire, il prévoit de nouvelles bases légales qui précisent les tâches, compétences et responsabilités qui incombent aux différents acteurs (Conseil fédéral, autorité de surveillance [Office fédéral des assurances sociales, OFAS], organes d'exécution, organes de révision).

- Le rapport de l'organe de révision de la caisse de compensation étant l'un des instruments de surveillance les plus importants dont dispose actuellement l'OFAS, une modernisation de la surveillance implique forcément une actualisation des bases légales dans ce domaine. Le projet propose donc de préciser les tâches de l'organe de révision et les exigences qui lui sont applicables ainsi qu'au réviseur responsable. Entre autres, une base légale est créée selon laquelle l'organe de révision doit vérifier la conformité du système de gestion des risques et de la qualité et du système de contrôle interne de la caisse de compensation aux prescriptions légales. Cette tâche résulte de l'obligation nouvelle des caisses de compensation de mettre en place de tels instruments de gestion. En outre, le projet prévoit de déléguer au Conseil fédéral la compétence de fixer des exigences minimales appropriées auxquelles ces instruments devront répondre.
- Pour pouvoir exercer son activité de surveillance axée sur les risques, l'OFAS doit disposer, en plus des rapports de révision, de chiffres clés qui lui permettent de vérifier la conformité de l'exécution aux dispositions en vigueur, d'identifier à temps les risques potentiels et de prendre les mesures nécessaires. Il trouve ces informations dans les statistiques disponibles ou dans les comptes annuels. S'il a besoin de chiffres complémentaires, il doit pouvoir les obtenir des organes d'exécution. Les bases légales sont adaptées afin de préciser les obligations des organes d'exécution et les tâches de l'OFAS dans ce domaine.
- L'un des objectifs du projet est aussi d'actualiser la liste des mesures de surveillance. La nouvelle liste se base essentiellement sur des principes déjà existants au niveau réglementaire, mais qui, au vu de leur importance, ont leur place

dans la loi (p. ex. réaliser ou ordonner une révision complémentaire). Par ailleurs, le rôle de l'OFAS est renforcé par le fait qu'il se voit systématiquement attribuer la compétence de prendre les mesures adéquates, dont certaines relèvent actuellement de la compétence du Conseil fédéral. Le projet complète aussi le catalogue actuel de mesures en octroyant à l'OFAS de nouvelles possibilités d'intervention. L'OFAS pourra, par exemple, dans le cas particulier, fixer des objectifs à une caisse de compensation si nécessaire. Le projet prévoit aussi de nouvelles mesures de sanction à l'encontre des personnes responsables au sein d'une caisse de compensation. En vertu du principe de proportionnalité, le niveau de sanction doit dépendre de la gravité du manquement constaté. C'est pourquoi le projet propose d'introduire le rappel à l'ordre et l'avertissement. Ces deux nouvelles mesures, plus clémentes, viennent s'ajouter à la mesure de révocation actuellement en vigueur. L'OFAS ne pourra pas lui-même prendre ces mesures, mais sera en droit d'exiger de l'organe de nomination compétent qu'il les prenne. Dans le cas d'un manquement de la part du gérant d'une caisse de compensation professionnelle par exemple, l'OFAS pourra exiger du comité de direction de celle-ci qu'il prenne les mesures nécessaires.

### **OPTIMISER LA GOUVERNANCE**

L'importance croissante accordée à la gouvernance ces dernières années a conduit à la formulation de principes de bonne gouvernance dans divers secteurs. Economiesuisse a publié en 2002 le code suisse de bonnes pratiques pour le gouvernement d'entreprise qui énonce plusieurs recommandations. Ce code a été révisé en 2014. Depuis plusieurs années, le Parlement discute de l'amélioration de la gouvernance dans le code des obligations (CO; 08.011, 16.077). Le 1<sup>er</sup> pilier n'a pas suivi le rythme de cette évolution. Le projet de modernisation de la surveillance vise donc à combler les lacunes des bases légales actuelles en y introduisant des principes de bonne gouvernance.

- La loi est complétée par des exigences envers les personnes responsables au sein de la caisse de compensation et au sein de son organe suprême (c'est-à-dire le comité de direction dans le cas d'une caisse professionnelle et la commission de gestion dans le cas d'une caisse cantonale) en vue de garantir une activité irréprochable. Ces personnes devront jouir d'une bonne réputation, offrir toutes les garanties d'une

activité irréprochable et déclarer leurs liens d'intérêts. De telles dispositions manquent actuellement dans le 1<sup>er</sup> pilier et sont pourtant nécessaires au maintien de la confiance dans le système. S'il s'avère que les conditions ne sont pas remplies par un responsable, l'OFAS pourra exiger de l'organe de nomination compétent qu'il relève cette personne de ses fonctions.

- Une bonne gouvernance suppose également une transparence adéquate, c'est pourquoi le projet propose d'inscrire dans la loi le principe de transparence dans la présentation des comptes des caisses de compensation et de déléguer au Conseil fédéral la compétence d'édicter par voie d'ordonnance des dispositions d'exécution. L'objectif est de garantir que les flux financiers soient présentés de manière uniforme et transparente et d'éviter un subventionnement croisé. Le Conseil fédéral définira également des exigences minimales pour la comptabilité et la présentation des comptes des établissements cantonaux d'assurances sociales (ECAS); ces établissements regroupent sous le même toit la caisse de compensation cantonale et l'office AI.
- Avec la modernisation de la surveillance, il est aussi proposé d'ajouter dans le droit fédéral d'autres dispositions concernant les ECAS qui actuellement ne font l'objet d'aucune réglementation. Les règles proposées ont pour objectif de garantir l'indépendance de ces établissements vis-à-vis du canton et de permettre à l'organe de révision et à l'OFAS d'exercer leurs fonctions sans restriction, tout en conférant au canton une grande flexibilité dans l'organisation de ses organes d'exécution.

### AMÉLIORER LE PILOTAGE ET LA SURVEILLANCE DES SYSTÈMES D'INFORMATION

La législation n'a pas suivi l'évolution technologique de ces dernières décennies et nécessite donc d'être adaptée. Aujourd'hui, l'exécution du 1<sup>er</sup> pilier est largement soutenue par des systèmes d'information. Ce sont des applications qui servent à l'échange électronique d'informations et au traitement de données. Si la numérisation croissante de l'exécution présente de nombreux avantages, elle apporte aussi son lot de défis et de risques. La surveillance a donc un rôle important à jouer dans ce domaine, tout en respectant l'autonomie des organes d'exécution.

- Le projet de modernisation de la surveillance propose d'inscrire dans la loi la responsabilité des organes d'exécution

vis-à-vis de leurs systèmes d'information. Plus précisément, une nouvelle base légale est créée selon laquelle les organes d'exécution ont le devoir de veiller à ce que leurs systèmes d'information présentent en tout temps la stabilité et l'adaptabilité nécessaires et à ce qu'ils garantissent la sécurité de l'information et la protection des données. L'OFAS aura pour tâche de fixer des exigences minimales en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Le respect de ces exigences devra être vérifié dans le cadre d'un audit informatique.

- Le projet prévoit également une adaptation de la règle de financement des systèmes d'information par le Fonds de compensation de l'AVS, car elle présente actuellement plusieurs défauts. Tout d'abord, elle est difficilement applicable, car elle suppose que les systèmes d'information doivent profiter à tous les acteurs (caisses de compensation, assurés et employeurs). Avec la nouvelle réglementation, il suffit que l'un de ces acteurs puisse en profiter pour que le financement d'un système d'information soit pris en charge par le Fonds de compensation de l'AVS. Ensuite, le Fonds de compensation de l'AVS ne financera plus les systèmes d'information développés pour un nombre restreint de caisses de compensation, mais seulement les systèmes d'information utilisables à l'échelle suisse et qui s'inscrivent donc dans une stratégie globale. Enfin, en plus des frais de développement, le Fonds de compensation de l'AVS prendra également en charge les frais d'exploitation de ces systèmes. Cette nouvelle règle de financement s'appliquera par analogie dans l'AI et dans le régime des APG.
- Enfin, il est nécessaire de légiférer dans le domaine de l'échange électronique des données. Les échanges de données entre organes des assurances sociales suisses (p. ex. organes d'exécution du 1<sup>er</sup> pilier, caisses-maladie, assureurs-accident), mais aussi entre ceux-ci et les autorités fédérales, doivent répondre à des exigences élevées en matière de sécurité de l'information et de protection des données. Le projet de modernisation de la surveillance prévoit donc de déléguer au Conseil fédéral la compétence de régler ces échanges. Cette compétence porte sur les aspects techniques et organisationnels, tels que le format ou les canaux de transmission utilisés pour ces échanges.

**OPTIMISATIONS CIBLÉES DANS LE 2<sup>e</sup> PILIER** La surveillance des institutions de prévoyance professionnelle a été réaménagée en 2012 dans le cadre de la réforme structurelle de la LPP. La nouvelle organisation de la surveillance a fait ses preuves, mais l'expérience acquise depuis sa mise en place révèle un potentiel d'optimisation sur plusieurs points. Le projet de modernisation de la surveillance prévoit donc quelques améliorations ciblées dans le 2<sup>e</sup> pilier. Il propose notamment de préciser les tâches des experts en matière de prévoyance professionnelle, de régler les conditions de reprise d'effectifs de rentiers et de garantir l'indépendance des autorités régionales de surveillance par une disposition interdisant aux membres des gouvernements cantonaux de siéger dans les organes des autorités régionales de surveillance. En outre, le Conseil fédéral obtient la compétence d'édicter des dispositions visant à mieux encadrer la rémunération en matière de courtage d'affaires de prévoyance. ■

---

#### **BIBLIOGRAPHIE**

Conseil fédéral (2019): Message du 20 novembre 2019 concernant la révision de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (Modernisation de la surveillance dans le 1<sup>er</sup> pilier et optimisation dans le 2<sup>e</sup> pilier de la prévoyance vieillesse, survivants et invalidité), in FF 2020 1 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2020.

---



**Magali Baumann**

Cheffe de projet Modernisation de la surveillance (jusqu'à fin 2019), OFAS.  
[sekretariat.abel@bsv.admin.ch](mailto:sekretariat.abel@bsv.admin.ch)

ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Logements pour personnes en situation de handicap

Tobias Fritschi,  
Matthias von Bergen ; Haute école spécialisée bernoise  
Franziska Müller, Interface

L'offre de logements pour personnes en situation de handicap s'est légèrement étoffée ces dernières années. Une plus grande diversité se dessine, ainsi qu'une décentralisation et une flexibilisation des formes de logement et de services. Il existe toutefois des différences considérables entre cantons et entre institutions, et le système de financement manque de transparence, notamment faute de données suffisantes.

La mise en œuvre de la 4<sup>e</sup> révision et du 1<sup>er</sup> volet de la 6<sup>e</sup> révision de l'AI ainsi que la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), en 2008, ont modifié les rôles respectifs des acteurs concernés et le mode de financement des formes de logement des personnes en situation de handicap en Suisse. Ainsi, depuis l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons financent les offres de logement destinées à ces personnes. Le projet pilote « Budget d'assistance », lancé grâce à la 4<sup>e</sup> révision de l'AI, a été inscrit définitivement dans la loi, sous forme de contribution d'assistance, par la 6<sup>e</sup> révision.

Par ailleurs, la ratification (en 2014) et la mise en œuvre de la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH ; RS 0.109) ont renforcé la tendance à

favoriser, lorsque cela est possible, les formes de logement plus autonomes que le home. Les différences cantonales dans la délimitation des types de logement ainsi que la cohérence de l'offre de logement peuvent influencer sur le choix entre un logement de type « institutionnel » et un logement de type « privé ». Un état des lieux de l'offre de logements destinés aux personnes en situation de handicap (Fritschi /von Bergen et al. 2019) a été dressé pour faire plus de lumière à cet égard et donner une vue d'ensemble.

Cet état des lieux se fonde sur l'analyse de diverses sources de données concernant cette offre de logement, sur quatorze entretiens menés avec des experts ainsi que sur des fiches d'information, résumant pour tous les cantons les principales bases dans ce domaine, rédigées de concert avec des respon-

sables cantonaux. Les paragraphes qui suivent présentent les résultats de l'étude en ce qui concerne l'état des lieux, la cohérence de l'offre, les modèles de financement et les recommandations formulées. Les données recueillies sur les flux financiers ne sont pas commentées, mais les auteurs recommandent de réaliser d'autres analyses sur cette thématique.

### ÉTAT DES LIEUX DE LA STRUCTURE DE L'OFFRE DE LOGEMENT DANS LES CANTONS

Il ressort clairement de la présente étude que le terme de *Heim* est de moins en moins utilisé en pratique en Suisse alémanique (ce constat n'est pas valable pour le terme de « home » dans les cantons francophones). En général, on parle plutôt d'institutions qui proposent des offres de logement aux personnes en situation de handicap. Les termes de « logement protégé », d'« accompagnement à domicile » ou encore de « logement avec assistance » sont utilisés de différentes manières, parfois comme synonymes, mais parfois aussi pour désigner les différents degrés d'intensité du soutien apporté. Quelques acteurs ont délibérément choisi de bannir le terme d'« assistance », jugé trop paternaliste.

Au vu de cette situation, les auteurs ont établi une typologie des offres de logement destinées aux personnes en situation de handicap, laquelle distingue sommairement entre « logement en institution » et « logement privé » avec soutien. À l'intérieur de ces formes d'habitation, il est possible d'établir une distinction plus fine entre quatre types :

- Type A: forme de logement en institution avec encadrement 24 heures sur 24
- Type B: forme de logement en institution avec encadrement de plus courte durée et attente plus grande envers les résidents en termes d'autonomie
- Type C: logement privé avec assistance (fournie par un[e] assistant[e] et/ou d'autres offres similaires)
- Type D: logement privé avec accompagnement (accompagnement à domicile financé sur la base de l'art. 74 LAI et/ou autres offres d'accompagnement)

L'étude se concentre sur les offres de logement auxquelles recourent les personnes qui touchent une prestation de l'assurance-invalidité (AI). Il s'agit de personnes en situation de handicap qui perçoivent une rente AI, une allocation pour impotent (API), des prestations complémentaires (PC) en institution, ou qui bénéficient d'une prestation en vertu de

l'art. 74 LAI ou encore d'un soutien au logement dans le cadre d'une mesure d'ordre professionnel (MOP). L'étude ne porte donc pas sur les personnes ayant atteint l'âge de la retraite AVS.

Tant le domaine du logement en institution (types A et B) que celui du logement privé (types C et D) se sont développés sur la période considérée (de 2011 à 2017 ; cf. tableau T1). De 2011 à 2015, le nombre de places en institution pour des adultes percevant des prestations de l'AI (rente AI, API) a progressé de 4,8 % (atteignant 24 710), soit un peu plus que l'évolution démographique sur la même période (4,0 %).

---

La proportion de personnes percevant des prestations de l'AI qui vivent en logement privé a augmenté de 20,5 % de 2011 à 2017.

---

En revanche, le nombre de personnes percevant des prestations de l'AI qui vivent en logement privé a augmenté de 20,5 % de 2011 à 2017 (pour arriver à 23 780). Il faut toutefois relever que les prestations visées à l'art. 74 LAI (1858 personnes en 2017) ne sont pas prises en compte, faute de données individuelles pouvant être mises en relation avec les autres. De 2011 à 2017, on observe un léger déplacement du logement en institution vers le logement privé avec services. Par voie de conséquence, la part du logement privé dans l'ensemble des personnes en situation de handicap bénéficiant de soutien dans leur logement est passée de 46,3 % à 50,5 %, sans prise en compte du soutien apporté dans le cadre des mesures d'ordre professionnel. Si l'on inclut ces dernières, la part des personnes bénéficiant d'un tel soutien dans un cadre institutionnel est encore légèrement supérieure en 2017, avec 51 %.

À l'intérieur du domaine du logement en institution, la part des places avec occupation a légèrement reculé en faveur

Principaux indicateurs de l'offre de logement pour personnes en situation de handicap							T1
Région	Suisse centrale	Suisse du Nord-Ouest	Suisse orientale	Suisse latine	Total	Source	Année
<b>Logement en institution, types A et B</b>							
Places en institution, adultes percevant des prestations de l'AI (rente AI, API)	1802	8832	8175	5901	24 710	SOMED	2015
Évolution, de 2011 à 2015, des places de logement en institution pour personnes avec rente AI/API	6,4 %	6,5 %	3,3 %	3,9 %	4,8 %	SOMED	2011-15
Évolution de la population résidente permanente, 18 à 64 ans	3,8 %	2,9 %	3,8 %	5,4 %	4,0 %	STATPOP	2011-15
Proportion de places avec occupation	50,6 %	44,2 %	36,4 %	46,2 %	42,6 %	SOMED	2015
Proportion de places avec degré d'autonomie plus important (type B)	58,1 %	39,4 %	45,4 %	33,4 %	41,8 %	CIIS	2018
<b>Logement privé, types C et D</b>							
Recours aux offres de logement privé par des personnes avec rente AI/API/MOP	2183	7273	5882	8432	23 780	CdC	2017
Évolution, de 2011 à 2017, des offres de logement privé pour personnes avec rente AI/API	7,3 %	25,0 %	9,5 %	29,6 %	20,5 %	CdC	2011-17
Proportion de personnes bénéficiant de soutien en logement privé	49,1 %	47,4 %	41,0 %	58,8 %	49,0 %	CdC	2017
Personnes avec accompagnement à domicile (art. 74 LAI; type D)	219	590	749	300	1858	OFAS	2016
Cantons avec offres complémentaires dans le secteur ambulatoire (prestations ordinaires ou projet pilote)	ZG, LU	BS, BL, BE	AR, GR, SG, TG	FR, GE, NE, TI, VD, VS		enquête propre	2019
Sources: Centrale de compensation (CdC) 2011-2017, Statistique de la population et des ménages (STATPOP) 2011-2015, Statistique des institutions médico-sociales (SOMED) 2011-2015, Convention intercantonale relative aux institutions sociales (CIIS) 2018, Office fédéral des assurances sociales (OFAS) 2016; tableau BFH.							

des places sans occupation. Si l'on considère les différentes régions, on observe des différences nettes : la part des places avec occupation varie entre 36,4 % (Suisse orientale) et 50,6 % (Suisse centrale). On estime à 41,8 % la part de places de logement en institution avec un plus grand degré d'autonomie (type B, cf. supra). Cette part varie elle aussi considérablement selon les régions, d'un tiers (Suisse latine) à près de trois cinquièmes (Suisse centrale). On constate donc que l'offre de logements privés est plus répandue en Suisse latine, alors que l'offre de logement en institution avec un plus grand degré d'autonomie y est plus restreinte que dans les régions alémaniques.

Pour ce qui est de l'encouragement des services offerts dans le logement privé des personnes concernées, la plupart des cantons n'en sont toutefois qu'à leurs débuts. Quelques-uns sont en train d'intégrer des offres ambulatoires dans

leurs programmes et leur encouragement, ce qui se reflète aussi déjà parfois dans leurs bases légales. Cette évolution semble particulièrement marquée dans les cantons qui ont adopté récemment de nouvelles lois ou fait évoluer leur système d'indemnisation vers un financement des personnes (BS et BL), ou qui ont lancé des projets pilotes en ce sens (BE, ZG).

Il existe dans treize cantons des offres complémentaires dans le secteur ambulatoire ; sept cantons mènent en outre des projets pilotes de taille relativement réduite (cf. tableau T1 ; NE, LU : uniquement des projets pilotes de taille réduite). Il n'y a cependant de pilotage cantonal de ces offres et de relevé quantitatif du recours à celles-ci que dans très peu de cantons. Les données disponibles à ce sujet sont donc rares. Cinq cantons de Suisse latine (sur sept) et quatre de Suisse orientale (sur huit) ont des offres complémentaires substantielles dans le secteur ambulatoire. De telles offres existent

dans trois cantons de la Suisse du Nord-Ouest (sur cinq), mais dans un seul canton de Suisse centrale (sur six).

**EXAMEN DE LA COHÉRENCE DE L'OFFRE DE LOGEMENT** Les critères permettant de juger de la cohérence de l'offre de logement pour les personnes en situation de handicap sont les lacunes ou les chevauchements dans l'offre ainsi que les incitations et les possibilités de passer d'un type d'offre à un autre. Les résultats de la présente étude indiquent que l'offre semble être cohérente dans le domaine du logement en institution. Des lacunes existent dans quelques cantons pour les personnes qui présentent de graves atteintes à la santé ou un handicap multiple et qui, pour cette raison, ont un besoin en soins élevé. Des places temporaires disponibles rapidement en cas de crise font aussi parfois défaut. De plus, les offres de logement semblent se situer en majorité dans les centres urbains et les agglomérations, les régions rurales étant dans l'ensemble moins bien couvertes.

Les entretiens menés avec les experts indiquent en outre clairement que – surtout en zone urbaine – il n'y a pas suffisamment de logements disponibles à un prix abordable pour les personnes en situation de handicap qui souhaitent vivre de manière indépendante. Ces personnes sont défavorisées sur le marché du logement parce qu'elles ne disposent sou-

---

C'est avant tout dans les zones urbaines que l'on observe un manque de logements disponibles à un prix abordable pour les personnes handicapées qui souhaitent vivre de manière indépendante.

---

vent que de peu de moyens financiers, mais aussi en raison des préjugés nourris à leur égard par les propriétaires ou les voisins, ou parce qu'il n'existe pas suffisamment de logements adaptés à leurs besoins spécifiques.

La situation dans le domaine des services ambulatoires pour le logement privé se présente de façon confuse et parfois peu coordonnée. Différents agents de financement sont actifs dans ce domaine : l'AI avec les offres d'accompagnement à domicile soutenues en vertu de l'art. 74 LAI et la contribution d'assistance, ainsi que dans le cadre des MOP, mais aussi les cantons, dont certains financent des offres ambulatoires destinées aux personnes en situation de handicap.

Les offres existantes semblent induire des incitations à rester dans un cadre institutionnel ou à entrer dans une institution dans la mesure où les offres de ce type existent et leur financement est clairement réglé, alors que les personnes en situation de handicap doivent s'organiser elles-mêmes, avec leur entourage, pour obtenir des services en logement privé. Les offres de ce type et leur financement sont moins clairs, et la sécurité est plus grande dans un cadre institutionnel. En outre, dans la plupart des cantons, il n'y a pas de centres indépendants qui conseillent pour le passage d'un cadre institutionnel à un logement privé. Les personnes concernées n'ont donc dans l'ensemble qu'une très petite marge de manœuvre pour prendre elles-mêmes des décisions sur la forme de logement.

**ANALYSE DES MODÈLES DE FINANCEMENT** On trouve en principe les mêmes agents payeurs dans tous les cantons, mais dans des configurations différentes et des rôles plus ou moins marqués. Les offres de logement dans un cadre institutionnel sont financées principalement par les cantons, même si les résidents doivent aussi apporter une contribution. Ils paient les taxes de home sous forme de déductions sur leur rente AI et d'éventuels autres revenus, au moyen de l'API et, le cas échéant, des PC, ainsi que, dans les très rares cas où ces fonds n'y suffisent pas, par d'autres sources (communes, particuliers).

Dans treize cantons, les institutions sont soutenues de façon échelonnée en fonction des prestations, sur la base d'un outil de planification des besoins appelé *Individueller Betreuungsbedarf* (« besoin individuel d'accompagnement », IBB ; financement de l'offre axé sur les personnes), qui se

fonde en règle générale sur des coûts normatifs : le principe d'un prix identique pour des prestations identiques s'applique. L'expérience du terrain montre qu'il est parfois difficile de rendre compte de façon adéquate, au moyen de l'IBB, de la charge requise pour les personnes dont le besoin de soutien est particulièrement élevé.

Dans les onze cantons qui pratiquent encore un pur financement (forfaitaire) de l'offre, les contributions des cantons ne sont pas axées sur les prestations. Leur mode d'indemnisation est pour l'essentiel le fruit d'une évolution historique, et il en résulte une inégalité de traitement entre prestataires pour ce qui est du financement par le canton : celui-ci applique des tarifs différents pour des prestations identiques. Six de ces onze cantons prévoient cependant de changer de modèle dans les prochaines années pour passer à un financement axé sur les personnes.

Dans les cantons de Bâle-Ville et de Bâle-Campagne, qui sont déjà passés au système de financement des personnes, il y a égalité de traitement non seulement entre les institutions avec offre de logement pour personnes en situation de handicap, mais aussi avec d'autres prestataires pouvant intervenir dans ce domaine. Les cantons de Berne et de Zoug ont lancé des projets pilote avec un système de financement des personnes (respectivement « modèle bernois » et « InBeZug »). Cette forme de financement – dans un esprit d'encouragement de l'autonomie et de la liberté de choix – correspond aux principes de la CDPH. Elle fait actuellement l'objet d'une discussion large et controversée entre les acteurs.

Dans le domaine du logement privé, le principal agent payeur est l'usager lui-même. Il dispose pour cela de la rente AI, d'une API d'un montant plus élevé que celle octroyée aux résidents d'institutions et, le cas échéant, de PC ou encore d'une contribution d'assistance de l'AI. L'AI finance en outre, sur la base de l'art. 74 LAI, les prestations fournies par des organisations privées dans le cadre de l'accompagnement à domicile. De plus, des offres ambulatoires spécifiques sont soutenues et donc rendues plus abordables, dans une mesure qui diffère selon les cantons. Les différents instruments existants sont le fruit d'une évolution historique et ne sont pas tous coordonnés.

**RECOMMANDATIONS** Sur la base des sources analysées, les auteurs de l'étude formulent des recommandations en vue

d'une diversification des offres et de la définition de bonnes pratiques à partir des projets pilotes en cours. La Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) et le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées devraient continuer de suivre activement la mise en place du financement des personnes. L'Office fédéral des assurances sociales, en collaboration avec les cantons et avec la CDAS, pourrait à l'avenir observer de plus près le domaine du logement privé avec services ambulatoires et clarifier à nouveau, le cas échéant, la répartition des compétences. Les auteurs recommandent en outre de continuer de mettre à disposition des données fiables sur les offres de logement en institution, de réaliser une analyse des flux financiers et d'adapter la terminologie utilisée dans le domaine des logements destinés aux personnes en situation de handicap en s'inspirant de la CDPH. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Fritschi, Tobias ; von Bergen, Matthias ; Müller, Franziska ; Ostrowski, Gaspard ; Kraus, Simonina ; Luchsinger, Larissa (2019) : *Bestandesaufnahme des Wohnangebots für Menschen mit Behinderungen* (en allemand, avec résumé en français) ; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 7/19 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications et services > Rapports de recherche.



#### Tobias Fritschi

Docteur ès sciences économiques, prof. HES, chef de projet, Haute école spécialisée bernoise, département de travail social.  
[tobias.fritschi@bfh.ch](mailto:tobias.fritschi@bfh.ch)



#### Matthias von Bergen

Lic. phil. hist., prof. HES, chef de projet, Haute école spécialisée bernoise, département de travail social.  
[matthias.vonbergen@bfh.ch](mailto:matthias.vonbergen@bfh.ch)



#### Franziska Müller

Lic. rer. soc., responsable d'unité, Institut Interface Politikstudien Forschung Beratung.  
[mueller@interface-pol.ch](mailto:mueller@interface-pol.ch)

## ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Décider librement où et comment on souhaite habiter

Andreas Rieder,  
Giulia Brogini; Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées

Comment peut-on flexibiliser les offres de logements destinés aux personnes en situation de handicap ? Quel rôle jouent à ce titre les technologies innovantes et quelles sont les possibilités de financement ? Ces questions ont été abordées lors du colloque qui a eu lieu en décembre 2019 à Berne, à l'occasion de la journée internationale des personnes handicapées.

À l'heure actuelle, environ 1,8 million de personnes vivant en Suisse présentent un handicap. Un certain nombre d'entre elles n'ont pas la possibilité de décider librement de la forme de logement qui leur conviendrait. Environ 30 000 personnes ont besoin de beaucoup de soutien et doivent vivre dans un milieu institutionnel. Parmi ces institutions, certaines sont destinées à des bénéficiaires de prestations AI et d'autres sont accessibles à des personnes sans prestation de l'AI. Il existe une vaste palette d'offres de homes, de logements protégés ou accompagnés et d'appartements accessibles à des personnes handicapées, mais autonomes. Actuellement, les autorités et les acteurs du secteur s'efforcent d'individualiser ces offres et de les rendre plus flexibles. Pour renforcer l'autonomie et pour améliorer ainsi la qualité de vie des personnes handicapées, il faut rendre encore plus accessibles et disponibles les

services et les produits qui leur sont destinés. Parallèlement, il importe de sensibiliser à ces questions non seulement les autorités et les particuliers, mais aussi la société tout entière.

**PREMIER BILAN INTERMÉDIAIRE** Fin 2017, dans le cadre du Dialogue national sur la politique sociale suisse, la Confédération et les cantons ont passé un accord concernant un programme pluriannuel dédié au thème de l'autonomie. Dans un premier temps, de 2018 à 2019, l'objectif prioritaire était de dresser un état des lieux, de définir les besoins d'intervention et d'identifier les bonnes pratiques, ainsi que d'élaborer des bases susceptibles de faire avancer la politique relative aux personnes en situation de handicap.

Cinq champs d'action ont été déterminés en ce qui concerne l'autonomie.

- Libre choix du lieu de résidence et des modalités de logement
- Libre choix de la structure de jour
- Flexibilisation et personnalisation des offres de soutien spécifiques
- Accessibilité des services et infrastructures destinés à la collectivité
- Participation aux décisions des autorités et des institutions

Deux ans après le lancement du programme, on constate que le droit à une vie autonome a gagné en visibilité au-delà des services et des organes compétents en matière d'égalité et que la notion revêt une importance et un dynamisme nouveaux. Les organes compétents comme le groupe de travail Politique en faveur des personnes handicapées de la Confédération et des cantons considèrent néanmoins que la thématique n'est pas encore assez tangible. Il faut donc continuer d'œuvrer pour améliorer sa visibilité.

Le colloque du 3 décembre 2019, organisé par le Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées (BFEH), l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et le secrétariat général de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS), a permis de placer dans un contexte plus large la question du logement, en tant que premier champ d'action du programme pluriannuel, et d'obtenir une meilleure vue d'ensemble de la situation actuelle.

**DIVERSIFICATION ET OUVERTURE** Il y a cinq ans, la Suisse a adhéré à la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (CDPH, RS 0.109). L'art. 19 de cette convention concerne l'autonomie de vie et l'inclusion dans la société et demande que les États parties «[...] reconnaissent à toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes [...]». Le droit à l'autonomie et l'inclusion dans la société ont une influence directe sur la vie quotidienne des personnes handicapées, par exemple sur leur possibilité de choisir leur lieu de résidence ou de décider où et avec qui elles veulent vivre et selon quelles modalités. Par ailleurs, les personnes handicapées doivent avoir accès à des services de soutien au sein de leur commune : elles doivent pouvoir bénéficier, au même titre que les autres personnes, de toutes les prestations et infrastructures destinées à la société en général.

Les organisations d'aide aux personnes handicapées, la plupart des cantons et de nombreuses associations professionnelles soutiennent les demandes de la CDPH, comme il est clairement ressorti des déclarations faites lors du colloque. Aujourd'hui, l'autodétermination des personnes handicapées, leurs possibilités de choix et leur participation dans tous les domaines de la vie semblent être clairement reconnus et établis comme principes.

**AUCUNE VOIE ROYALE** Les exposés et les votes des participants ont montré qu'il n'existe pas de voie royale permettant aux cantons de relever les défis qui se posent, et ce ni pour le financement, ni en termes de mise en œuvre des principes généraux que la Suisse a reconnus en adhérant à la CDPH. Pourtant, il y a une abondance d'instruments dans ce domaine : lois-cadres, plans d'action, programmes d'impact et dispositions réglementaires sont parmi les outils présentés par Mario Fehr, membre du Conseil d'état zurichois et membre du comité de la CDAS.

Gaby Szöllösy, secrétaire générale de la CDAS, a souligné qu'avec l'évolution démographique, le nombre de personnes à l'âge de la retraite qui continuent d'avoir besoin de prestations de soutien allait continuer d'augmenter en Suisse. Pour les cantons, cela signifiera que les offres de logements subventionnés ne devront plus être exclusivement organisées et planifiées sur la base de l'âge (de la retraite), mais plutôt en anticipant les besoins de soutien, ce qui posera, à plus long terme, la question d'une révision des mécanismes de financement.

Barbara Egli, de l'Aide aux personnes handicapées de Bâle-Ville, et Sylvie Thorens, de Pro Infirmis Vaud, ont présenté des exemples concrets de logements autonomes. Une question centrale concerne l'évaluation des besoins individuels de soutien des personnes en situation de handicap. De nombreux cantons ont introduit des mécanismes d'évaluation individuelle, ce qui a une incidence directe sur les services officiels proposés. Avec la diffusion de ces systèmes, les prestations de soutien pourront mieux être axées sur les besoins individuels, et les cantons passeront progressivement d'un financement lié aux objets à un financement des personnes.

Patrick Fassbind, de l'autorité de protection de l'enfant et de l'adulte de Bâle-Ville, a montré que, dans le domaine de la protection des adultes, on trouvait aussi de plus en plus de solutions individuelles taillées sur mesure. Parallèlement,

ces dernières années, les cantons recourent de moins en moins souvent à l'instrument de la curatelle de portée générale. Une personne placée sous curatelle de portée générale est privée de l'exercice de ses droits civils. Cette incapacité d'agir concerne les questions d'assistance personnelle, de gestion du patrimoine ou de rapports juridiques avec les tiers, ce qui restreint beaucoup les possibilités d'autodétermination, aussi pour ce qui est du logement. Il existe cependant des situations qu'il faut évaluer de manière très différenciée, notamment en ce qui concerne le logement. Souvent, il s'agit de décisions qui touchent au cœur de la dignité humaine, par exemple dans le cas de personnes âgées seules qui souffrent de démence ou de troubles psychiques.

Dans la deuxième partie du colloque, six ateliers étaient consacrés au recensement des offres de logement, aux mécanismes de financement, à l'encouragement de l'autonomie et à l'amélioration de la qualité de vie. Chacun de ces sujets a été abordé dans deux perspectives distinctes. Cela a permis de mettre en relation les desiderata et les intérêts des différents groupes cibles, le point de vue des autorités, les connaissances scientifiques, les préoccupations des organisations et des associations d'aide aux personnes handicapées et les souhaits concrets des personnes handicapées.

**ADAPTATIONS AUX BESOINS INDIVIDUELS** La table ronde qui a suivi avec Maryse Aebischer (service de la prévoyance sociale de Fribourg), Peter Saxenhofer (INSOS Suisse) et Matyas Sagi-Kiss (conseiller de district de Zurich et porteur de handicap) a débouché sur les constats suivants : une vie autonome réussit lorsque les prestataires adaptent leurs offres de soutien directement aux besoins des intéressés, ce qui n'est possible que s'il existe certains choix, si le financement est assuré et si les partenaires concernés sont prêts à coopérer.

Dans son résumé, Andreas Rieder, du BFEH, a constaté que la politique en matière de handicap a progressé depuis quelques années : les acteurs examinent et discutent de nouveaux modèles de financement, comme le financement des personnes. Il a aussi mentionné les évolutions en cours dans le secteur des prestations ambulatoires pour les personnes vivant dans leur propre logement : ces offres se sont progressivement modulées et diversifiées ces dernières années. Même si des structures institutionnelles classiques conti-

nent d'exister, de nombreuses institutions ont modifié leur offre pour la faire évoluer vers des structures décentralisées, de type appartement, intégrées dans des ensembles résidentiels. Des efforts notables ont également été entrepris pour faciliter le passage entre logement en institution et logement privé. En ce qui concerne les modalités de financement, il devient toujours plus urgent de déterminer les tâches et les responsabilités des différents acteurs. Les cinq champs d'action d'une vie autonome sont en cours d'élaboration et il est nécessaire de continuer à les approfondir systématiquement. Compte tenu de l'orientation choisie dans le domaine du logement autonome, il est nécessaire de continuer à accumuler des expériences et d'améliorer les approches existantes. En testant le nouveau modèle de financement des personnes dans certains cantons, on obtiendra des résultats empiriques qui permettront de diffuser ce modèle porteur d'avenir dans d'autres cantons et de l'étudier encore mieux.

Ces deux prochaines années, il faudra agir dans le cadre du programme pluriannuel pour faire progresser l'autonomie, notamment en proposant les prestations d'ordre général à tous et en faisant participer les personnes handicapées aux décisions des autorités et des institutions. Le prochain colloque du BFEH, de l'OFAS et de la CDAS aura lieu à l'occasion de la journée internationale des personnes handicapées le 3 décembre 2020 et sera consacré au thème de la participation et l'implication.

Le contenu de la conférence a été illustré de manière divertissante au moyen de dessins animés. Le programme complet du colloque, les illustrations et quelques photos d'ambiance, ainsi que les principaux constats issus des ateliers et les exposés de la plupart des intervenants sont disponibles sur le site Internet de la BFEH à l'adresse [www.dfi.admin.ch](http://www.dfi.admin.ch) > BFEH > Thèmes de l'égalité > Autonomie. ■



**Andreas Rieder**

Docteur en droit, responsable du Bureau fédéral de l'égalité pour les personnes handicapées BFEH.  
[andreas.rieder@gs-edi.admin.ch](mailto:andreas.rieder@gs-edi.admin.ch)



**Giulia Brogini**

Docteur ès lettres, responsable du service du BFEH dédié à la politique de la Confédération et des cantons en faveur des personnes handicapées.  
[giulia.brogini@gs-edi.admin.ch](mailto:giulia.brogini@gs-edi.admin.ch)

## PRÉVOYANCE

# Les indépendants et l'AVS

Ann Barbara Bauer, Office fédéral des assurances sociales

À rentes égales, les indépendants versent moins de cotisations que les salariés. Cette inégalité de traitement a déjà fait couler beaucoup d'encre, mais toutes les tentatives d'augmenter les taux de cotisation des indépendants – la dernière datant du projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020, qui a été rejeté dans les urnes – ont échoué jusqu'ici.

L'AVS, qui se fonde sur un système dit de répartition, prévoit plusieurs types de redistribution. Celle entre les générations constitue le mécanisme central de l'AVS. Cette redistribution s'effectuant dans un esprit de solidarité entre générations, on parle aussi de répartition solidaire comme principe de base de l'AVS. Il existe toutefois aussi des formes de redistribution au sein d'une même génération, comme la solidarité entre riches et pauvres ou le splitting entre époux. Mais qu'en est-il des taux de cotisation plus bas accordés aux indépendants ? Faut-il y voir une forme supplémentaire de solidarité au sein de l'AVS ? Pour répondre à cette question, nous commencerons par décrire brièvement le groupe des indépendants en Suisse, puis présenterons les différences légales entre indépendants et salariés ainsi que le fonctionnement du système actuel. Enfin, à l'aide d'une modélisation repo-

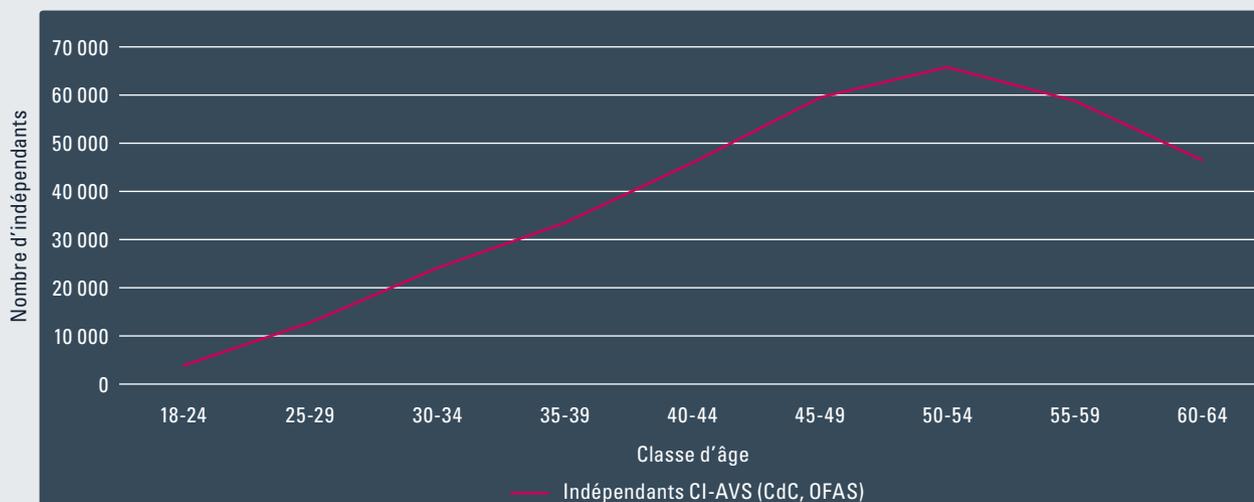
sant sur deux indicateurs, nous quantifierons l'effet de ces différents taux de cotisation sur le mécanisme de solidarité de l'AVS.

**LES INDÉPENDANTS EN SUISSE** Deux sources permettent de connaître le nombre d'indépendants en Suisse :

– Selon les données 2014 de l'AVS relatives aux revenus (comptes individuels [CI], voir encadré), près de 300 000 assurés cotisaient à l'AVS comme indépendants (voir graphique **G1**) et près de 50 000 autres le faisaient en tant qu'agriculteurs indépendants. 40 % des indépendants et 50 % des agriculteurs percevaient aussi un revenu d'une activité salariée, revenu qui, dans près d'un quart des cas, dépassait celui tiré de l'activité indépendante. Les cotisations versées par les indépendants représentaient de 5 à 6 % du

## Nombre d'indépendants par classe d'âge

G1



Remarque: en raison de l'adaptation dynamique des CI de l'AVS, un certain temps s'écoule jusqu'à ce que les registres soient complets (2014).

Source: données des CI de l'AVS de la CdC, 2014.

total, ce qui constitue une part relativement modeste par rapport aux 92% versés par les salariés. Les cotisations restantes proviennent des personnes sans activité lucrative et des revenus non constitutifs de rente.

- D'autres statistiques, orientées sur le marché du travail, offrent un panorama quelque peu différent. L'Office fédéral de la statistique (OFS 2018) a enregistré pour 2017 près de 594 000 indépendants. Les indépendants salariés dans leur propre entreprise (SA ou Sàrl) sont en effet considérés comme des indépendants par l'OFS, mais comme des salariés dans les comptes individuels de l'AVS, étant donné qu'ils versent des cotisations AVS en tant que salariés. Cependant, même si l'on ne tient pas compte des indépendants salariés dans leur propre entreprise, les indépendants des CI AVS et ceux des données de l'ESPA ne se recouvrent pas, puisque les données de l'AVS et celles de l'OFS ne se fondent pas sur les mêmes définitions: la population prise en compte, par exemple, se limite à la population résidente permanente dans l'ESPA, ce qui n'est pas le cas dans les CI; la période de relevé diffère elle aussi: l'ESPA se réfère à la semaine qui précède l'enquête et les CI à l'année civile.

**DIFFÉRENCES LÉGALES ENTRE SALARIÉS ET INDÉPENDANTS** La prévoyance vieillesse contient trois différences de traitement principales entre salariés et indépendants.

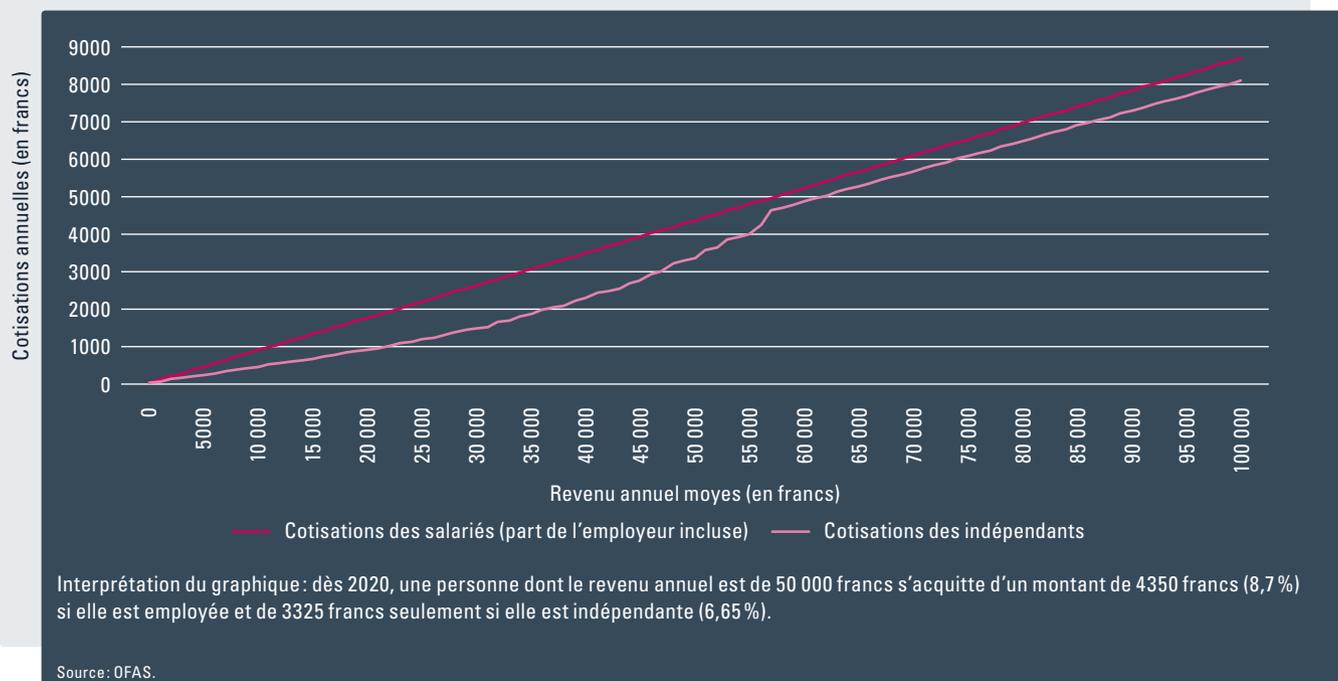
- Premièrement, depuis la création de l'AVS en 1948, un barème de cotisation dégressif est appliqué aux indépendants à revenu modeste. Alors que le taux de cotisation des salariés s'élève, dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020, à 8,7% quel que soit leur revenu, à charge pour moitié de l'employeur et pour moitié du salarié (ci-après, la cotisation du salarié inclut toujours celle de l'employeur), ce taux varie de 4,35 à 8,1% pour les indépendants dont le revenu ne dépasse pas 56 900 francs. L'argument avancé à l'époque était que les indépen-

Les revenus soumis à cotisation, les périodes de cotisation et les bonifications pour tâches d'assistance sont enregistrés chaque année dans les comptes individuels (CI), qui servent par la suite à calculer la rente vieillesse, survivant ou invalidité. Les années de cotisation manquantes (lacunes de cotisations) se traduisent généralement par une réduction à vie des prestations d'assurance.

Source: [www.avs-ai.ch](http://www.avs-ai.ch)

**Cotisations annuelles des indépendants et des salariés, en fonction du revenu annuel moyen (taux de cotisation applicable dès le 1<sup>er</sup> janvier 2020)**

G2



dants à faible revenu (les microentrepreneurs notamment) auraient difficilement eu les moyens de s'acquitter, à salaire égal, du même montant que les salariés, dont la moitié est versée par les employeurs.

- Deuxièmement, depuis la 7<sup>e</sup> révision de l'AVS en 1969, les cotisations maximales versées par les indépendants (8,1 % à partir d'un revenu de 56 900 francs) sont elles aussi inférieures à celles des salariés (0,6 point de pourcentage en moins) (Gerber et al. 1997). Le Conseil fédéral a depuis lors présenté à plusieurs reprises des projets visant à relever le taux de cotisation des indépendants (en particulier lors de la 9<sup>e</sup> et de la 10<sup>e</sup> révision de l'AVS, dans la première version de la 11<sup>e</sup> révision et dans le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020). Fixer le taux de cotisation des indépendants au niveau de celui des salariés générerait des recettes supplémentaires de l'ordre de 260 millions de francs (2014). Le graphique 62, qui présente les cotisations annuelles en fonction des revenus moyens jusqu'à hauteur de 100 000 francs, fait ressortir les différences entre salariés (les cotisations versées par le salarié, part de l'employeur incluse) et

indépendants (les cotisations versées en tant qu'indépendants seulement). On peut imaginer que les assurés percevant deux revenus, l'un comme indépendant et l'autre comme salarié, se situent entre les deux courbes. En raison du barème dégressif, les différences absolues les plus élevées entre salariés et indépendants se situent entre les revenus annuels de 25 000 à 45 000 francs, ainsi que dans les hauts revenus, à partir de 160 000 francs.

- Troisièmement, l'affiliation à une institution de prévoyance LPP reste facultative pour les indépendants, de sorte que seuls 45 % d'entre eux sont assurés auprès d'une caisse de pension, contre près de 91 % des salariés (OFS 2018). Il convient de signaler ici que les indépendants ont davantage de possibilités de réduire leur revenu soumis à l'AVS, par exemple via des rachats dans le deuxième ou le troisième pilier. Étant donné que l'Office fédéral des assurances sociales attend, dans le courant de l'année, les résultats de deux études qu'il a mandatées sur la situation des indépendants en matière de prévoyance, il est renoncé à approfondir cette thématique dans le présent article.

Si salariés et indépendants ne sont pas soumis au même taux de cotisation, leur rente se calcule en revanche de manière identique, en appliquant la formule des rentes qui tient compte du revenu annuel moyen (RAM), du nombre d'années de cotisation ainsi que des bonifications pour tâches éducatives et d'assistance. À revenu annuel moyen égal, indépendants et salariés perçoivent donc la même rente. Deux points d'inflexion dans la progression des rentes (OFAS 2019, p. 37) rendent les bas revenus davantage générateurs de rente que les plus élevés, les rentes étant par ailleurs plafonnées. La rente mensuelle minimale est fixée à 1185 francs et la maximale à deux fois ce montant, c'est-à-dire à 2370 francs. Il faut avoir touché un revenu annuel moyen de 85 320 francs et plus pour avoir droit à la rente maximale. Un plafonnement des rentes est prévu pour les couples, qui perçoivent au maximum un montant correspondant à 1,5 fois la rente maximale, c'est-à-dire 3555 francs par mois.

**SIMULATION DE CALCUL INDIVIDUEL SANS RÉPARTITION SOLIDAIRE** Dans le système que nous connaissons actuellement, la population en âge de travailler finance les rentes AVS des retraités. Cette répartition est complétée par une solidarité entre revenus. Les hauts revenus paient des cotisations proportionnellement à leur salaire, alors que leur rente sera plafonnée : une part des cotisations versées n'est donc plus génératrice de rente. Si les rentes AVS annuelles étaient proportionnelles au revenu annuel moyen (voir Schnegg 2016), il n'y aurait pas de solidarité entre hauts et bas revenus. Afin de répondre à la principale question qui nous intéresse ici, nous appliquons un modèle sans répartition solidaire, pour simuler un « calcul individuel ». Nous comparons pour ce faire les cotisations versées par un individu durant sa vie active et les rentes qu'il touche en moyenne durant sa retraite. Ce modèle, qui correspond en gros à un système de capitalisation, permet de voir s'il y a ou non une solidarité entre salariés et indépendants.

Prenons comme exemple une personne fictive qui part à la retraite en 2019, après avoir cotisé durant 44 ans (1975-2018). Pendant ces années, elle a gagné 100 000 francs en moyenne, sur lesquels ont été prélevées ses cotisations AVS. Jusqu'en 2019, les taux de cotisation étaient encore de 0,3 point de pourcentage inférieurs à ceux en vigueur en 2020 (8,4 % pour les salariés, part de l'employeur comprise et 7,8 % pour les

indépendants). Le revenu moyen de 100 000 francs peut avoir été perçu chaque année, ou avoir été adapté en fonction de l'indice des salaires, sur les 44 ans. À partir de 2019, cette personne fictive touche une rente durant 21,3 ans (ce qui correspond à l'espérance de vie à 65 ans selon l'OFS 2018). Elle est soit célibataire, soit mariée à une personne ayant le même revenu, et soit indépendante, soit salariée.

Nous calculons pour cet individu fictif le total des cotisations versées et le total des rentes perçues s'il est indépendant et s'il est salarié. Le total des cotisations correspond au montant annuel  $\times 44$ , c'est-à-dire, dans notre exemple, à 8400 francs  $\times 44$  s'il s'agit d'un salarié (part de l'employeur incluse) et à 7800 francs  $\times 44$  s'il s'agit d'un indépendant ; le total des rentes équivaut (tant pour les salariés que pour les indépendants) à la rente annuelle maximale multipliée par l'espérance de vie. Pour le calcul individuel, on soustrait le total des rentes au total des cotisations (voir graphique 63), ce qui donne, jusqu'à un certain revenu, une valeur négative.

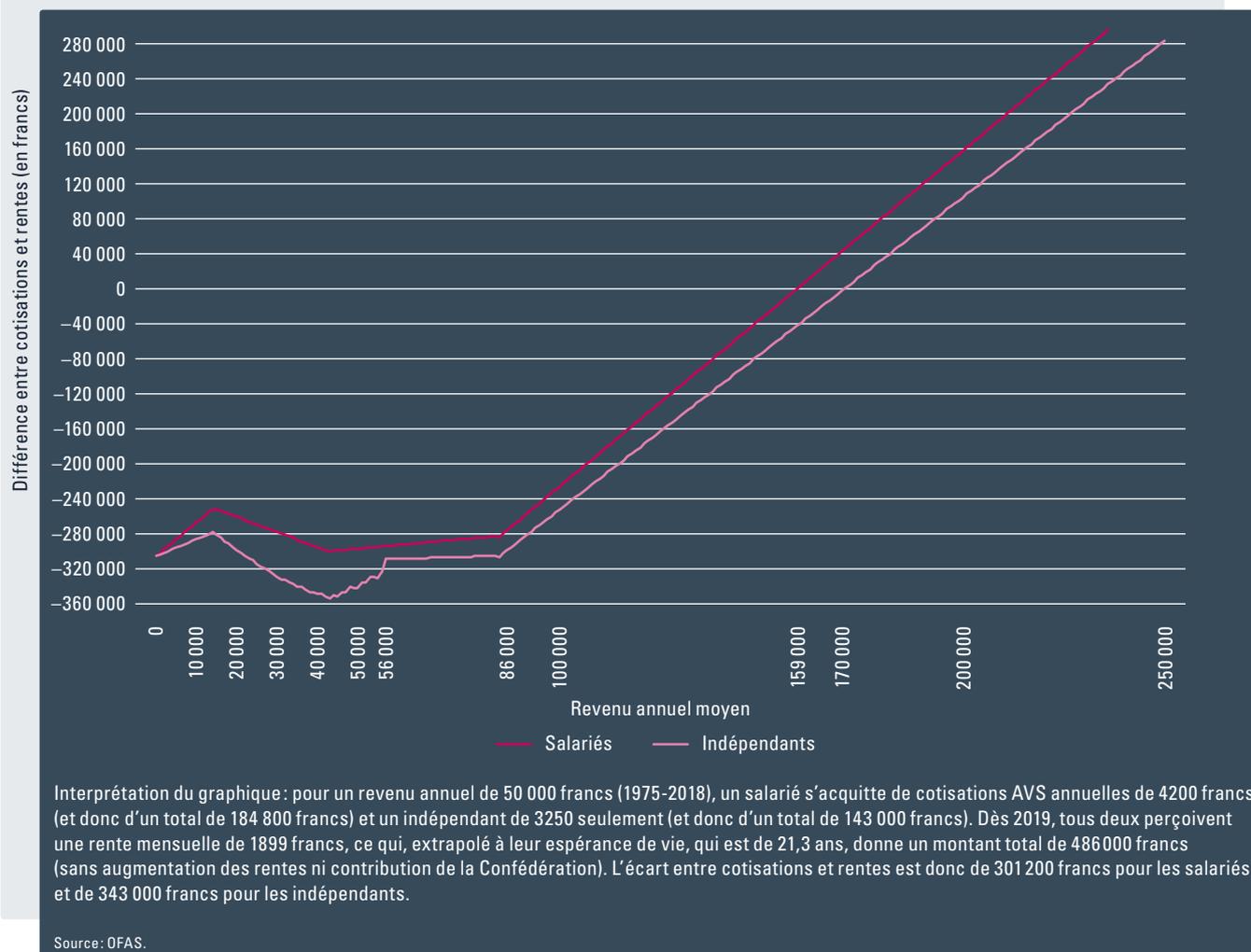
La valeur la plus basse obtenue est celle découlant d'un revenu moyen de 43 000 francs pour les indépendants. Pour ce niveau de salaire, la différence absolue entre cotisations et rentes par rapport aux salariés est de près de 50 000 francs. L'écart entre indépendants et salariés est particulièrement faible à partir d'un revenu moyen de 56 900 francs, étant donné qu'à partir de ce revenu les taux de cotisation des indépendants atteignent le pourcentage maximal de 7,8 %.

**SIMULATION DE PARCOURS D'ASSURÉS** Étant donné que les rentes sont généralement indexées tous les deux ans et que la Confédération contribue à leur financement, nous présentons dans le tableau T1, outre les rentes (R1) et cotisations (C1) non adaptées, les rentes indexées (R2) et les cotisations adaptées (C2) :

- **R1 (base)** : les rentes restent au niveau actuel, de 2370 francs par mois au maximum, sur 21,3 ans en moyenne.
- **R2** : tous les deux ans, les rentes sont indexées sur l'indice mixte de l'OFAS (version du 7 juin 2019), qui se fonde sur des scénarios d'évolution des salaires et des prix.
- **C1 (base)** : seules sont prises en compte les cotisations acquittées en fonction du revenu durant 44 ans.
- **C2** : actuellement, la Confédération finance les rentes à hauteur de 26,3 % par le biais de divers impôts (contribution de la Confédération, TVA et maisons de jeu). Pour prendre en

**Cotisations annuelles (1975-2018) moins les rentes, en fonction du revenu moyen, pour indépendants et salariés célibataires (scénario R1-B1)**

G3



compte ce financement, on a ajouté aux cotisations versées 26,3% des rentes. Ce calcul sert à fournir une estimation pour les divers scénarios : il s'agit là d'une simplification, car différents aspects du système fiscal (tel que la progression) n'y sont pas pris en compte.

Pour quantifier l'éventuelle solidarité entre salariés et indépendants, nous avons eu recours à deux indicateurs :

- Le premier indique le nombre d'années de rente que les cotisations versées par l'assuré permettent de financer (voir colonne 5 du tableau T1). Il en ressort que les cotisations plus élevées versées par les salariés leur permettraient de

financer une année de plus de leur rente, mais la différence est relativement faible. Les écarts sont nettement plus importants entre les différents scénarios, et suivant que l'on prend en compte un couple ou un célibataire. C'est dans le scénario R2-C1 pour les célibataires que les cotisations financent le moins longtemps les rentes (11 et 12 ans) et dans le scénario R1-C2 pour les couples, qu'elles les financent le plus longtemps (22 et 23 ans). Il s'agit là d'ailleurs du seul scénario dans lequel les cotisations suffisent même à couvrir l'espérance de vie moyenne.

## Revenu d'équilibre selon divers scénarios

			1	2	3	4	5	6	
			Total des rentes pour une espérance de vie moyenne de 21,34 ans à 65 ans	Total des cotisations versées sur 44 ans	Contribution de la Confédération (26,3% des rentes)	Cotisations – rentes = (2) + (3) (-) (1)	Indicateur n° 1 : nombre d'années de rentes pour les cotisations versées	Indicateur n° 2 : revenu d'équilibre	
<b>Individus</b> avec RAM de 100 000 fr	<b>R1-C1 :</b> rentes 2019	Salariés	606 916	369 600		-237 316	13	164 209	
		Indépendants	606 916	343 200		-263 716	12	176 840	
	<b>R2-C1 :</b> rentes indexées (indice mixte)	Salariés	686 040	369 600		-316 440	12	185 617	
		Indépendants	686 040	343 200		-342 840	11	199 895	
	<b>R1-C2 :</b> contribution de la Confédération de 26,3% y c.	Salariés	606 916	369 600	159 619	-77 697	19	121 022	
		Indépendants	606 916	343 200	159 619	-104 097	18	130 331	
	<b>R2-C2 :</b> rentes indexées et contribution de la Confédération	Salariés	686 040	369 600	180 429	-136 011	17	136 800	
		Indépendants	686 040	343 200	180 429	-162 411	16	147 323	
	<b>Couples</b> RAM de 2 x 100 000 fr	<b>R1-C1 :</b> rentes 2019	Salariés	910 374	739 200		-171 174	17	123 157
			Indépendants	910 374	686 400		-223 974	16	132 630
<b>R2-C1 :</b> rentes indexées (indice mixte)		Salariés	1 029 060	739 200		-289 860	15	139 213	
		Indépendants	1 029 060	686 400		-342 660	14	149 921	
<b>R1-C2 :</b> contribution de la Confédération de 26,3 % y c.		Salariés	910 374	739 200	239 428	68 254	23	90 766	
		Indépendants	910 374	686 400	239 428	15 454	22	97 748	
<b>R2-C2 :</b> rentes indexées et contribution de la Confédération		Salariés	1 029 060	739 200	270 643	-19 217	20	102 600	
		Indépendants	1 029 060	686 400	270 643	-72 017	20	110 492	

Source : OFAS.

– Le deuxième indicateur est le revenu d'équilibre, c'est-à-dire le revenu pour lequel le total des cotisations d'un individu et le total de ses rentes seraient égaux dans les différents scénarios (voir colonne 6 du tableau T1). Dans le scénario R2-C2, un célibataire devrait gagner

136 800 francs s'il est salarié et 147 323 francs s'il est indépendant pour financer ses rentes par ses propres cotisations (contribution de la Confédération de 26,3% incluse). Dans le même scénario, un couple devrait percevoir un revenu de 102 600 francs par conjoint s'il s'agit de salariés et

de 110 492 francs par conjoint s'il s'agit d'indépendants pour financer ses rentes par ses propres cotisations (contribution de la Confédération de 26,3% y c.). Le point d'équilibre des individus fictifs indépendants est dans chaque cas 7,7% plus élevé que celui des salariés. Autrement dit, cela signifie que pour financer leurs propres rentes, les indépendants doivent avoir un revenu plus élevé que les salariés. À revenu égal, on observe donc une certaine solidarité entre salariés et indépendants, mais elle est relativement modeste par rapport aux autres mécanismes de répartition de l'AVS.

**RÉSUMÉ** Actuellement, pour obtenir la même rente AVS, les indépendants versent moins de cotisations que les salariés. Le calcul individuel montre l'importance de la solidarité au sein de l'AVS et permet de connaître la part de sa propre rente qu'un assuré peut financer par ses cotisations. Il ressort que les écarts entre indépendants et salariés sont mineurs par rapport aux principaux mécanismes de répartition entre hauts et bas revenus que connaît l'AVS. Les taux de cotisation inférieurs des indépendants ainsi que leur situation en matière de prévoyance devront faire l'objet d'autres études, notamment en raison de l'apparition de nouvelles formes d'emploi (comme le travail sur les plateformes numériques). ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Office fédéral des assurances sociales OFAS (2019): *Statistique des assurances sociales suisses 2019*; [Berne: OFAS]: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)  
> Assurances sociales > Aperçu > Compte global des assurances sociales (CGAS) > Statistique SAS.

Office fédéral de la statistique OFS (2018): *Enquête suisse sur la population active (ESPA) – L'activité indépendante en Suisse en 2017*; [Neuchâtel: OFS]: [www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > Trouver des statistiques > Catalogues et banques de données > Publications.

Schnegg, Lalanirina (2016): «La redistribution selon les revenus dans l'AVS», in: *Sécurité sociale CHSS 2/2016*, pp. 59 ss: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)  
> Sécurité sociale CHSS > Éditions & dossiers > CHSS n° 2/juin 2016.

Gerber, Pierre-Yves; Duc, Jean-Louis; Scartazzini, Gustavo (1997): *Commentaire des articles 1 à 16 de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS)*, Bâle et Francfort s. le M.: Helbling & Lichtenhahn.



**Ann Barbara Bauer**

Docteur ès sciences économiques, cheffe suppléante du secteur Données de bases et analyses, domaine Mathématiques, analyses, statistiques et standards, OFAS.  
[annbarbara.bauer@bsv.admin.ch](mailto:annbarbara.bauer@bsv.admin.ch)

PRÉVOYANCE

# Nouvelle protection sociale entre le chômage et la retraite

Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales

Les perspectives des personnes qui arrivent au bout de leurs indemnités de chômage après 60 ans se limitent souvent à l'aide sociale. Le Conseil fédéral propose de pallier cette lacune dans le système fédéral de protection sociale avec une nouvelle prestation.

Les personnes de 55 ans et plus ont moins de risque de se retrouver au chômage que les plus jeunes. En revanche, une fois sans emploi, ces personnes ont clairement plus de difficultés à se réinsérer sur le marché du travail. Une spirale peut alors se mettre en place avec des conséquences dramatiques: l'assuré épuise son droit au chômage et ses économies, entame son 2<sup>e</sup> et 3<sup>e</sup> pilier, se retrouve à l'aide sociale et finit avec des prestations vieillesse très réduites, une fois atteint l'âge ordinaire de la retraite.

Le Conseil fédéral souhaite prioritairement éviter que cette spirale se mette en place en améliorant l'employabilité des seniors. Plusieurs mesures en ce sens ont été présentées en mai 2019 et seront mises en place dans le cadre de l'assurance-chômage. Il s'agit notamment de:

- Bilan professionnel, évaluation de potentiel et conseil de carrière proposés sans frais pour les plus de 40 ans

- Prise en compte des acquis dans la certification professionnelle
- Programme d'impulsion pour les demandeurs d'emploi difficiles à placer (coaching, mentoring, conseil, etc.)
- Accès à des mesures de formation ou d'emploi pour les chômeurs en fin de droit de plus 60 ans.

Si tous les efforts de réinsertion professionnelle échouent, une dernière mesure vise à garantir la couverture des besoins vitaux des personnes qui arrivent au bout de leur droit au chômage après 60 ans. Une prestation transitoire leur sera versée, sous certaines conditions, en attendant l'âge ordinaire de la retraite. Cela permettra aussi d'éviter que les concernés anticipent la perception de leur rente vieillesse.

Cette mesure fait l'objet d'une nouvelle législation: la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (LPtra), dont le Conseil fédéral a transmis le message au Parlement le 30 octobre 2019 (Conseil fédéral 2019).

---

Chez les personnes de plus de 55 ans, le risque de chômage est inférieur à la moyenne. À l'inverse, les chômeurs de cette classe d'âge rencontrent plus de difficultés que la moyenne à retrouver un emploi.

---

**CONDITIONS D'OCTROI** La prestation transitoire sera octroyée à une catégorie ciblée de personnes. Il s'agit des personnes de plus de 60 ans qui arrivent à la fin de leur droit au chômage, par exemple des personnes qui ont perdu leur travail à 58 ans et qui ont épuisé leurs indemnités de l'assurance-chômage à 60 ans.

Pour bénéficier de la prestation transitoire, ces personnes devront remplir les conditions cumulatives suivantes :

- avoir cotisé pendant au moins 20 ans à l'AVS
- en ayant réalisé un revenu minimum de 21 330 francs (valeur 2019) par an durant ces 20 ans
- et avoir réalisé ce revenu également durant au moins 10 ans au cours des 15 ans précédant la fin du droit au chômage.

La fortune est un autre élément déterminant. Les personnes seules avec une fortune supérieure à 100 000 francs - 200 000 francs pour les couples - n'auront pas droit à la prestation transitoire. Cette restriction est la même que celle qui a été introduite dans le cadre de la réforme des prestations complémentaires. La valeur d'un bien immobilier qui sert d'habitation au bénéficiaire ne sera pas prise en considération, au contraire du rendement qui en découle.

Enfin, il ne faudra pas déjà percevoir de rente vieillesse de l'AVS ou de rente AI. Les personnes à l'AI en difficultés financières ont en effet déjà droit aux prestations complémentaires.

S'il faudra impérativement être domicilié en Suisse et y avoir sa résidence au moment de faire valoir son droit, il sera ensuite possible d'exporter la prestation vers les États membres de l'Union européenne, ainsi qu'en Islande, en Norvège et au Liechtenstein. Une adaptation au pouvoir d'achat du pays sera toutefois effectuée.

**PRESTATION PLAFONNÉE** La prestation transitoire est calculée de la même manière que la prestation complémentaire (PC) : son montant correspond à la part des dépenses reconnues qui excède les revenus déterminants. Sur deux points, le calcul diffère :

- Les montants forfaitaires destinés à la couverture des besoins vitaux sont majorés de 25 % par rapport à la PC. Ils s'élèvent à 24 310 francs pour une personne seule et à 36 470 francs pour un couple. Cette majoration permet de couvrir les frais de maladie et d'invalidité, qui sont remboursés séparément dans le système des PC.
- La prestation transitoire est plafonnée afin d'inciter les bénéficiaires à continuer à chercher une activité lucrative. Elle ne peut pas dépasser trois fois le montant destiné à la couverture des besoins vitaux dans les PC. Le plafond est de 58 350 francs par an pour une personne seule et de 87 525 francs par an pour un couple.

**PRESTATION MOYENNE DE 3500 FRANCS PAR MOIS** Chaque année, quelque 2600 personnes de 60 ans ou plus arrivent en fin de droit dans l'assurance-chômage. En tenant compte des conditions d'octroi proposées dans le message, l'OFAS estime qu'après une phase de mise en place, quelque 4400 personnes en moyenne auront droit, chaque année, à cette prestation.

Toujours en moyenne, la prestation devrait se monter à environ 3500 francs par mois pour une personne seule ; à 4625 francs par mois pour un couple.

Sur cette base, les coûts de la mesure sont estimés à 30 millions de francs l'année de son introduction, prévue en 2021, pour atteindre 230 millions à partir de 2030. En échange, le système des PC devrait être allégé de quelque 20 millions de francs par an. Les cantons et les communes bénéficieront également d'économies dans le domaine de l'aide sociale, de l'ordre de 20 millions par an.

Les prestations transitoires seront financées par les ressources générales de la Confédération et les frais d'exécution par les cantons. De plus, la Confédération versera encore 69,5 millions de francs par an durant trois ans – 210 millions en tout – à l'assurance-chômage dans le but de financer les coûts des mesures de réinsertion professionnelle des chômeurs âgés.

Les conséquences économiques et sociales de la prestation transitoire ainsi que ses éventuels effets sur les incitations à travailler ont fait l'objet d'une étude (Rudin et al. 2019), publiée en même temps que le message et qui fait l'objet d'un article séparé de la CHSS (Rudin et al. 2020). En résumé, les chercheurs estiment qu'il n'y a aucune raison de craindre que les chômeurs âgés fassent moins d'efforts pour se réinsérer sur le marché du travail dans une mesure pertinente pour l'économie, ou que les employeurs licencient plus facilement leurs travailleurs âgés en raison de l'existence de la prestation transitoire.

**DÉBUT DU PROCESSUS PARLEMENTAIRE** Le 12 décembre 2019, le Conseil des États a largement remanié le projet du Conseil fédéral avant de l'adopter par 33 voix contre 11. Selon la nouvelle mouture, les prestations transitoires ne devraient pas être versées jusqu'à l'âge ordinaire de la retraite, comme le veut le Conseil fédéral, mais seulement jusqu'au moment où une rente vieillesse peut être anticipée. Le plafond prévu a lui été abaissé, passant du triple au double du montant destiné à la couverture des besoins vitaux dans les PC. Le Conseil national se penchera sur ce dossier durant la session de mars 2020. ■

---

## BIBLIOGRAPHIE

Dossier sur les prestations transitoires : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Prestation transitoire.

Rudin, Melania; Stutz, Heidi; Liesch Roman; Guggisberg, Jürg (2020): « Quelles sont les conséquences économiques et sociales de la prestation transitoire? », in *Sécurité Sociale* CHSS 1/2020, pp. 59-63: [www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr/](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr/) > Éditions & Dossiers.

Conseil fédéral (2019): Message concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, in FF 2019 7797.

Projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, in FF 2019 7861.

Rudin, Melania; Stutz, Heidi; Liesch, Roman; Guggisberg, Jürg (2019): *Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)* (en allemand avec résumé en français); [Berne. OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 6/19: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & service > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

---



### Mélanie Sauvain

Responsable de projets, service Relations publiques, OFAS.  
[melanie.sauvain@bsv.admin.ch](mailto:melanie.sauvain@bsv.admin.ch)

## PRÉVOYANCE

# Connaissances empiriques sur les effets des prestations transitoires pour chômeurs âgés

Melania Rudin,  
Heidi Stutz,  
Roman Liesch,  
Jürg Guggisberg; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS

La prestation transitoire pour chômeurs âgés que le Conseil fédéral propose d'introduire permettra de réduire comme prévu le nombre de cas de rigueur parmi les chômeurs indigènes d'un certain âge. Il n'est cependant pas possible d'exclure que la prestation transitoire engendre aussi des changements de comportement indésirables. Toutefois, il semble que ces effets resteront très limités.

L'étude présentée ci-après examine – sur la base d'une analyse de la littérature scientifique et empirique et des expériences faites dans le canton de Vaud avec la rente-pont – les éventuels effets négatifs et incitations indésirables qui pourraient affecter la société si la prestation transitoire telle que mise en consultation par le Conseil fédéral en 2019 (AP-LPtra) était mise en place. Un mécanisme important du projet de loi pour empêcher les incitations négatives sont les mesures d'encouragement obligatoires des offices régionaux de placement (ORP) en amont des prestations financières. Ces mesures d'encouragement sont destinées aux chômeurs âgés difficiles à placer qui sont à deux ans de leur fin de droit dans l'assurance-chômage. Les chômeurs de plus de 50 ans ayant épuisé leur droit aux indemnités journalières de

l'assurance-chômage auront, quant à eux, un meilleur accès aux mesures de formation et d'occupation.

**L'IMPORTANCE DES FACTEURS CONTEXTUELS** Les difficultés que rencontrent les personnes âgées sur le marché du travail ont différentes causes, dont un accès moins aisé du personnel peu qualifié à des mesures de formation abordables, le niveau des charges salariales et les atteintes à la santé – plus fréquentes avec l'âge – ainsi que une attitude ambivalente face aux travailleurs plus âgés connue aussi sous le nom de discrimination liée à l'âge. Les prestations transitoires n'ont quasiment pas d'impact sur ces facteurs contextuels.

### **EFFETS POSITIFS ATTENDUS POUR LES CONDITIONS DE VIE DES CHÔMEURS ÂGÉS**

Une distinction doit être faite entre les effets sur les conditions de vie et ceux sur les décisions et le comportement des acteurs concernés. Les prestations transitoires visent à améliorer la situation financière des ayants droit. Elles permettent à ces derniers de ne pas entamer prématurément leur avoir de vieillesse et de ne pas devoir recourir à l'aide sociale. Ces effets se concrétiseront comme prévu. Grâce à la prestation transitoire, la situation financière des ayants droit sera aussi meilleure après l'âge de la retraite, ce qui se traduira par des économies dans l'aide sociale et dans le système des prestations complémentaires à l'AVS.

### **LA COMMUNICATION EST CRUCIALE POUR ÉVITER LES EFFETS INDÉSIRABLES**

L'instauration d'une prestation transitoire pourrait produire des effets négatifs si les salariés ou les employeurs supposent à tort qu'ils y ont droit dans tous les cas et modifient, de ce fait, leur comportement, par exemple en démissionnant ou en licenciant plus spontanément. Or, les conditions d'octroi des prestations transitoires sont assez restrictives et une grande partie de la main d'œuvre indigène n'y aura pas droit (en 2015, seuls 43 % des employés de 58 ans auraient rempli les conditions de l'avant-projet mis en consultation ; voir ill. G1). D'où l'importance de la communication : les autorités doivent clairement exposer les conditions d'octroi et mettre en garde contre les conclusions hâtives et les décisions inconsidérées.

### **CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT VOULUS AU SEIN DU GROUPE CIBLE DES CHÔMEURS EN FIN DE DROIT**

Les bénéficiaires d'une prestation transitoire n'auraient plus à chercher un emploi, puisqu'ils ont tenté en vain de se réinsérer sur le marché du travail pendant au moins deux ans avant d'arriver en fin de droit. Le système des prestations transitoires est conçu de telle sorte qu'il resterait néanmoins intéressant pour les ayants droit d'exercer une activité lucrative. En effet, seuls les deux tiers du revenu d'une éventuelle activité lucrative seront pris en compte pour le calcul de la prestation, ce qui permettrait aux ayants droit d'améliorer leur revenu jusqu'à un plafond déterminé. En outre, la prestation transitoire protégera le capital vieillesse de la prévoyance professionnelle, puisque seuls les chô-

meurs renonçant au versement anticipé du capital du 2<sup>e</sup> pilier y auront droit.

### **LES RÉSULTATS DES RECHERCHES SUR LES CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT NON SOUHAITÉS NE SONT PAS DIRECTEMENT TRANSPOSABLES**

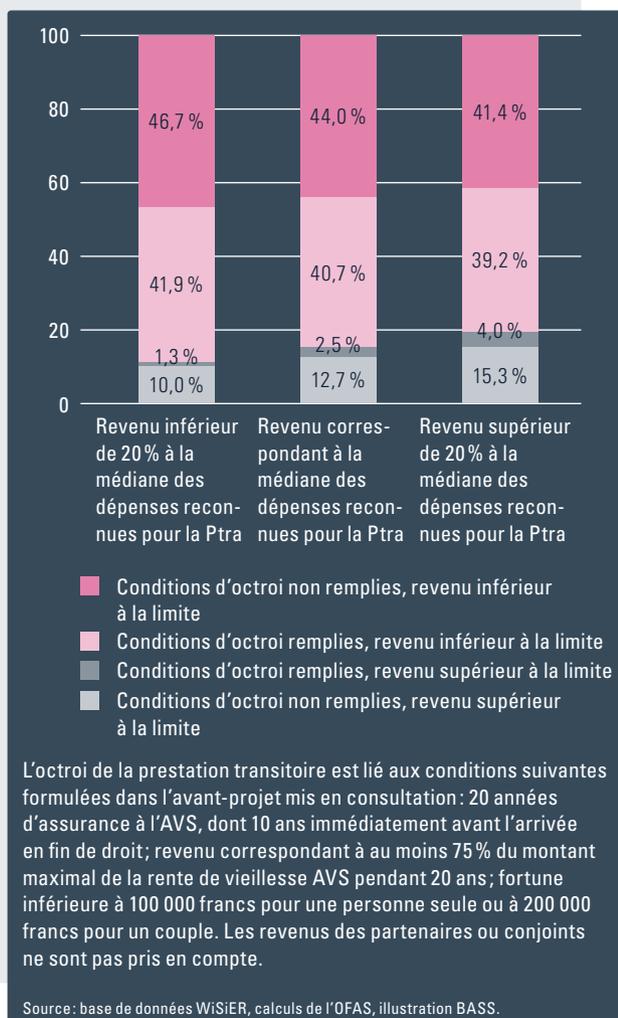
D'un point de vue économique, on peut s'attendre à différents changements non souhaités dans le comportement des chômeurs, des salariés et des employeurs. La littérature de recherche internationale contient des preuves empiriques attestant l'apparition d'effets indésirables. Cela dit, ces recherches concernent des modèles très différents de prestations financières en faveur des chômeurs âgés de longue durée, par exemple une prolongation de la période de versement des allocations de chômage ou des systèmes favorisant la retraite anticipée. Aucune recherche internationale n'a été réalisée pour un projet de prestation sous condition de ressources ressemblant à celui présenté par le Conseil fédéral. Le modèle qui se prête le mieux à une comparaison est celui de la rente-pont dans le canton de Vaud bien qu'elle soit aussi versée aux personnes n'ayant pas perçu d'indemnités journalières de l'assurance-chômage et n'étant donc pas arrivées en fin de droit.

### **ATTRAIT LIMITÉ DES PRESTATIONS TRANSITOIRES**

Le recours aux prestations transitoires n'est potentiellement intéressant que pour les personnes remplissant toutes les conditions d'octroi qui, en plus, ne parviennent pas ou pas facilement à gagner un revenu sensiblement supérieur à la prestation transitoire. Le niveau de cette dernière correspondra à peu près à celui des prestations complémentaires. L'illustration G1 montre que seule une minorité des salariés remplissent ces deux conditions.

L'analyse des chiffres (basée sur les données WiSiER) montre que même sans tenir compte du revenu d'un partenaire, seuls 2,5 % des salariés âgés de 58 ans remplissent les conditions d'octroi formulées dans l'AP-LPtra tout en gagnant un revenu qui ne dépasse pas la limite des dépenses reconnues pour la prestation transitoire, de sorte que la prestation améliorerait leur situation économique. Il se peut cependant que des salariés soient prêts à accepter une baisse de revenu si, en contrepartie, ils n'ont plus à travailler. En supposant qu'ils acceptent que leur revenu diminue

**Part de salariés âgés de 58 ans en 2015 ayant droit à la prestation transitoire (PTra), pour trois niveaux de revenus** **G1**



de 20 %, 4 % des salariés remplissant les conditions d'octroi percevraient une prestation transitoire (cf. colonne de droite dans le graphique **G1**). Ce taux est très modeste. La colonne de gauche montre que 1,3 % des salariés parviendraient à augmenter leur revenu de 20% ou plus grâce aux prestations transitoires. Ces chiffres illustrent bien à quel point l'effet d'incitation de la prestation transitoire sera limité.

**PEU DE CHANGEMENTS INVOLONTAIRES DU COMPORTEMENT DES SALARIÉS** En principe, on pourrait imaginer que les chômeurs âgés fassent moins d'efforts pour retrouver

un emploi s'ils peuvent s'attendre à percevoir une prestation transitoire en arrivant en fin de droit dans l'assurance-chômage. Ils pourraient se montrer plus disposés à courir des risques en démissionnant ou en changeant d'emploi. Il se peut aussi qu'ils soient moins prêts à entamer une activité indépendante ou qu'ils se soucient moins de leurs perspectives sur le marché du travail. Les salariés et les chômeurs d'un certain âge pourraient enfin être tentés d'épargner moins, étant donné que la prestation transitoire limiterait le risque de subir une perte de revenu. L'analyse de la littérature permet de tirer de telles conclusions aussi en ce qui concerne la prestation transitoire. Toutefois, il ne faut pas oublier que le projet se distingue des autres modèles analysés sur plusieurs points concrets et que le faible nombre attendu d'ayants droit limitera l'ampleur des effets indésirables.

S'agissant des efforts fournis par les chômeurs pour retrouver un emploi, il convient de rappeler que la Suisse mène une politique active d'insertion sur le marché du travail. L'effet des prestations transitoires dépendra fortement de l'efficacité des mesures de réinsertion des ORP. En 2003 déjà, l'extension du cercle des ayants droit à des indemnités journalières prolongées dans l'assurance-chômage n'a pas entraîné à moyen terme une augmentation du taux de chômage des personnes âgées de 60 à 64/65 ans. Sur la base de ce constat, on peut supposer que la création d'une prestation transitoire aura aussi un impact limité sur le taux de chômage.

Lors de l'introduction de la rente-pont dans le canton de Vaud, on n'a pas enregistré de changement dans la disposition des salariés à démissionner ou à changer d'emploi. Par contre, en Autriche, une hausse du nombre de résiliations des rapports de travail a été constatée après la prolongation des prestations de chômage. Cette différence pourrait s'expliquer par le fait que les prestations de l'assurance-chômage suivent directement la fin de l'emploi et qu'elles ne sont pas versées sous condition de ressources, mais calculées sur la base du revenu professionnel antérieur.

Plusieurs études montrent que des réglementations attrayantes en matière de retraite anticipée réduisent la motivation des salariés d'un certain âge à suivre une formation continue. Cette constatation est également pertinente pour le projet de prestation transitoire. Toutefois, étant donné que tous les travailleurs âgés n'auront pas droit à une prestation transitoire et qu'il est difficile de prévoir si l'on

remplit les conditions d'octroi puisqu'il faut d'abord arriver en fin de droit, la prestation transitoire aura probablement peu d'influence sur la disposition à suivre une formation continue.

Certains comportements entrant en ligne de compte, par exemple la décision d'épargner ou de se mettre à son compte, sont davantage influencés par d'autres facteurs. Globalement, l'attitude en matière d'épargne dépendra moins de la prestation transitoire que d'autres facteurs, tels que le revenu. Contrairement aux salariés, les indépendants n'ont par exemple pas droit aux indemnités journalières de l'assurance-chômage; ils n'arrivent donc pas en fin de droit et n'auront pas droit à la prestation transitoire. La mise en place d'une telle prestation ne devrait donc jouer un rôle que dans de rares cas.

### CHANGEMENTS DE COMPORTEMENT DES EMPLOYEURS EN CAS DE RAPPORT COÛTS-BÉNÉFICES DÉFAVORABLE

En principe, on peut imaginer qu'après la mise en place d'une nouvelle prestation sous condition de ressources, les entreprises qui se soucient actuellement de leur bonne réputation et de leur responsabilité sociale pourraient être amenées à licencier plus facilement leurs travailleurs âgés, d'en engager moins ou d'être moins disposées à investir dans leur formation. Dans une telle hypothèse, les prestations sociales pourraient affecter la responsabilité sociale des employeurs. Or cette hypothèse ne tient pas compte du fait que l'octroi de la prestation transitoire implique de toute façon un passage par l'assurance-chômage. On peut donc s'attendre à ce que le souci des employeurs concernant leur bonne réputation et leur engagement social ne change pas sensiblement.

La commission d'évaluation mise en place dans le canton de Vaud n'a relevé aucune hausse du nombre de salariés âgés congédiés à la suite de l'introduction de la rente-pont. Par contre, l'analyse de la littérature scientifique fournit des preuves empiriques attestant une hausse du nombre de licenciements; il semblerait que les entreprises soient davantage disposées à licencier des salariés âgés après une prolongation des prestations de l'assurance-chômage ou après l'introduction d'un modèle de retraites anticipées. En principe, des effets indésirables peuvent donc exister. Toutefois, ils ne devraient se produire que lorsque la main-d'œuvre âgée est effectivement moins rentable et si les relations de travail pré-

sentent un rapport coûts-bénéfices défavorable, ce qui n'est généralement pas le cas.

**L'IMPORTANCE DU RÔLE DES ORP** Pour que les prestations transitoires permettent d'atteindre leurs objectifs économiques et sociaux, il est nécessaire d'établir un équilibre entre prestations financières et mesures d'encouragement. Actuellement, 33% des personnes de 63 ans qui sont devenues chômeurs à 59 ans retrouvent un emploi (données WiSiER 2015, voir graphique G2).

**Situation professionnelle de personnes âgées de 63 ans en 2016 qui ont perdu leur emploi en 2012 (à 59 ans)**

G2



Le droit à la prestation transitoire est déterminé sur la base des critères fixés dans l'avant-projet mis en consultation et des chiffres de 2011. Il s'agit des conditions suivantes: 20 années d'assurance à l'AVS, dont 10 ans immédiatement avant l'arrivée en fin de droit; revenu correspondant à au moins 75% du montant maximal de la rente de vieillesse AVS pendant 20 ans, fortune inférieure à 100 000 francs pour une personne seule ou à 200 000 francs pour un couple. Les revenus des partenaires ou conjoints ne sont pas pris en compte.

Source: base de données WiSiER, calculs de l'OFAS, illustration BASS.

Les personnes qui auraient droit à des prestations transitoires retrouvent plus souvent un emploi (39 %) que celles qui n'y auraient pas droit, entre autres en raison de leur fortune, (28 %). En l'occurrence, il se peut que les personnes aisées puissent plus facilement se permettre de ne plus reprendre d'activité lucrative. Le fait d'arriver en fin de droit dans l'assurance-chômage étant une condition d'octroi de la prestation transitoire, les chômeurs de cette tranche d'âge devront être pris en charge par les ORP en amont pendant deux ans au moins. La façon dont les ORP gèrent leurs dossiers aura donc une influence notable sur la question de savoir si la prestation transitoire reste effectivement une solution de dernier recours.

**NÉCESSITÉ D'UN VASTE TRAIN DE MESURES** Les prestations transitoires permettront d'éviter certains cas de rigueur parmi les chômeurs âgés. Cependant, les conditions d'octroi sont restrictives et souvent la main-d'œuvre indigène ayant de faibles revenus et des carrières professionnelles lacunaires (en particulier des personnes présentant des atteintes à la santé ou des femmes) n'aura pas accès à la prestation transitoire. Un aspect positif est que la prestation transitoire sera intégrée dans un vaste train de mesures destinées à protéger et renforcer le potentiel de la main-d'œuvre indigène. En effet, pour réduire le risque de pauvreté des travailleurs âgés, il est indispensable de mettre en place un dispositif complet. ■

## BIBLIOGRAPHIE

Dossier Prestation transitoire pour chômeurs âgés : [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Politique sociale > Couverture sociale & intégration > Prestation transitoire.

Base de données WiSiER : [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Domaines de recherche > WiSiER.

Sauvain, Mélanie (2020) : « Nouvelle protection sociale entre le chômage et la retraite », in *Sécurité sociale* CHSS 1/2020, pp. 56-58 : [www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr/](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr/) > Éditions & Dossiers.

Conseil fédéral (2019) : Message concernant la loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, in FF 2019 7797 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019.

DFI (2019) : avant-projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés (AP-LPtra) et rapport explicatif du 26 juin 2019 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Procédures de consultation > Procédures de consultation terminées > DFI > Loi fédérale sur la prestation transitoire pour les chômeurs âgés

Projet de loi fédérale sur les prestations transitoires pour les chômeurs âgés, in FF 2019 7797 : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Feuille fédérale > 2019

Rudin, Melania ; Stutz, Heidi ; Liesch, Roman ; Guggisberg, Jürg (2019) : *Anreize sowie wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen von Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose (gemäss Vorentwurf für ein Bundesgesetz)*; [Berne] : OFAS : Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 6/19 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche

### Melania Rudin

MscE, membre de la direction et responsable du secteur Intégration sur le marché du travail et garanties sociales minimales, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. [melania.rudin@buerobass.ch](mailto:melania.rudin@buerobass.ch)

### Heidi Stutz

Lic. phil. hist., copropriétaire et responsable du secteur Politique familiale et égalité de traitement entre femmes et hommes, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. [heidi.stutz@buerobass.ch](mailto:heidi.stutz@buerobass.ch)

### Roman Liesch

Docteur ès sciences économiques, collaborateur scientifique, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. [roman.liesch@buerobass.ch](mailto:roman.liesch@buerobass.ch)

### Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., membre de la direction et responsable du secteur Migration et intégration, AI et collaboration interinstitutionnelle, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS. [juerg.guggisberg@buerobass.ch](mailto:juerg.guggisberg@buerobass.ch)

## PRÉVOYANCE

# PP : combattre la discrimination liée à l'âge par des taux de cotisation uniformes ?

Debra Hevenstone,  
Peter Neuenschwander; Haute école spécialisée bernoise

L'instauration de taux de cotisation uniformes et indépendants de l'âge dans la prévoyance professionnelle pénaliserait les jeunes salariées sans profiter pour autant aux plus âgées. C'est la conclusion d'une étude qui a examiné les effets de l'adaptation des taux de cotisation des femmes lors de la 1<sup>re</sup> révision de la LPP en 2005.

Financée par capitalisation, la prévoyance professionnelle est obligatoire depuis 1985. Ses modalités sont réglées dans la loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP ; RS 831.40). En 2019, le régime obligatoire ainsi défini assurait les salaires compris entre 21 330 et 85 320 francs. Certaines institutions de prévoyance servent des prestations qui vont au-delà des limites de ce régime. La Confédération fixe un taux d'intérêt minimal ainsi qu'un taux de conversion de l'avoit de vieillesse en rentes. Elle réduit par ailleurs le risque en réassurant et en réglementant les caisses de pension, mais aussi en intervenant dans la gestion de ces caisses si cela s'avère nécessaire, par exemple en cas de pertes importantes. Bien que la prévoyance professionnelle soit un régime privé à cotisations

définies, les rapports de l'OCDE la désignent parfois comme un régime quasi public à prestations définies.

L'avoit de vieillesse de la prévoyance professionnelle est constitué par les bonifications de vieillesse annuelles qui sont prélevées sur la base du salaire dit coordonné et financées par l'employé et l'employeur, ce dernier en payant au moins la moitié. Le processus d'épargne commence à l'âge de 25 ans et se termine à l'âge ordinaire de la retraite. Le taux de cotisation, qui détermine le niveau des bonifications de vieillesse en pourcentage du salaire coordonné, est échelonné en fonction de l'âge : alors que 7 % du salaire assuré sont versés dans le régime obligatoire de la prévoyance professionnelle pour les salariés âgés de 25 à 34 ans, ce chiffre s'élève à 10 % pour les 35 à 44 ans, à 15 % pour les 45 à 54 ans et à 18 % pour les salariés à partir de 55 ans. Le financement des bonifications de vieil-

lesse pour chaque tranche d'âge ne doit pas nécessairement être assuré à parts égales par l'employé et l'employeur, même si c'est généralement le cas.

Ces taux de cotisation différenciés en fonction de l'âge sont de plus en plus souvent perçus comme discriminatoires. On fait notamment valoir que les taux de cotisation plus élevés des travailleurs âgés sont la raison pour laquelle ceux-ci restent plus longtemps au chômage après la perte d'un emploi, les salariés plus jeunes touchant une rémunération globale (salaire et prestations supplémentaires) plus faible.

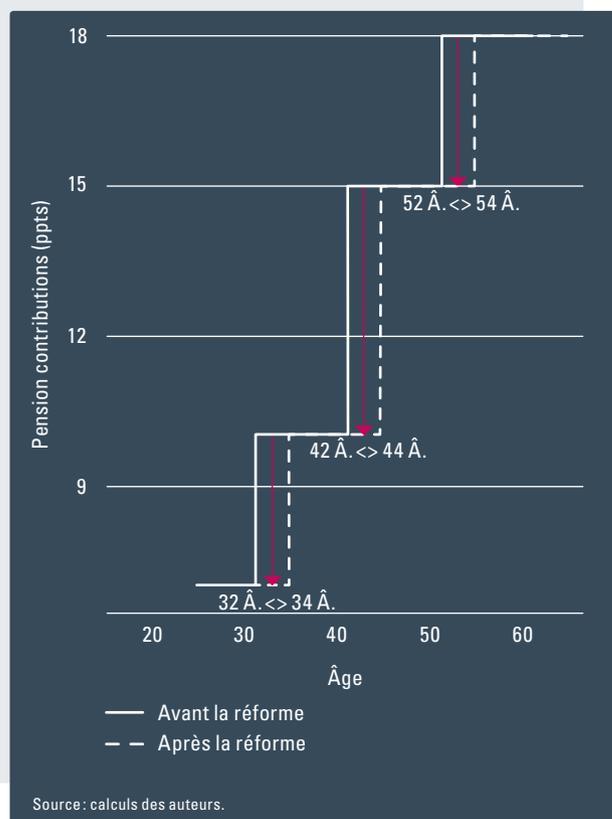
### LES EFFETS DES DIFFÉRENCES DE TAUX DE COTISATION NE SONT PAS CLAIRS

Dans la littérature spécialisée, on trouve peu d'éléments probants à l'appui de l'hypothèse selon laquelle les employeurs seraient moins enclins à embaucher des travailleurs âgés en raison d'un taux de cotisation plus élevé à la prévoyance professionnelle. Les études pertinentes sur le sujet se concentrent sur des entreprises et des secteurs d'activité qui, parce que les employés y effectuent un travail physiquement pénible et que les syndicats y sont plus puissants, tendent aussi à occasionner des coûts plus élevés pour les caisses de pension (Scott et al. 1995 ; Daniel/Heywood 2007 ; Garen 1996 ; Heywood et al. 2010 ; Hutchens 1986 ; Hirsch et al. 2000). Des résultats empiriques plus solides sont fournis par des études qui ont examiné les effets de taxes sur le licenciement des travailleurs âgés (contribution Delalande en France ou « tunnel du chômage » en Finlande). Ces études arrivent à la conclusion que de tels systèmes tendent à dissuader les employeurs d'embaucher des travailleurs âgés. Il est toutefois douteux que la contribution Delalande en France (Behaghel et al. 2008) ou le « tunnel du chômage » en Finlande (Hakola/Uusitalo, 2005) aient sur les licenciements un effet comparable à celui des taux de cotisation plus élevés à la prévoyance professionnelle.

Selon la théorie des *compensating wage differentials*, les dépenses correspondant au versement du salaire et des cotisations aux caisses de pension devraient représenter un jeu à somme nulle pour les entreprises. En d'autres termes, une augmentation des taux de cotisation devrait entraîner une réduction correspondante des salaires versés, ce qui correspond à une élasticité de -1 en économie (Montgomery/Shaw 1997). Inversement, les taux de cotisation plus faibles des jeunes devraient aller de pair avec des salaires plus élevés, ce

### Passage, en raison de la réforme, à la catégorie de cotisation immédiatement inférieure

G1



qui n'est paradoxalement pas le cas. Des études empiriques ont mis en évidence des valeurs positives et négatives pour les élasticités (Haynes/Sessions 2013). L'explication la plus courante est que l'omission de variables conduit à une distorsion des résultats, les travailleurs productifs étant récompensés à la fois par des prestations plus généreuses et par des revenus plus élevés. En outre, les entreprises plus productives sont davantage susceptibles d'offrir des rentes et des salaires plus élevés (Hwang et al. 1992).

### QUESTIONS DE RECHERCHE, MÉTHODE ET DONNÉES

Les modifications apportées aux taux de cotisation par la révision de la LPP de 2005 nous ont offert l'occasion d'étudier de manière quasi expérimentale l'effet des taux de cotisation sur la durée du chômage, sur le salaire perçu en cas de réinsertion professionnelle et sur la probabilité de

retrouver un emploi. Cette réforme de la LPP a affecté les femmes de trois tranches d'âge : celles qui étaient âgées de 32 à 34 ans, de 42 à 44 ans et de 52 à 54 ans. Le taux de cotisation de ces femmes a été réduit de respectivement trois, cinq et trois points de pourcentage (voir graphique **G1**). Le fait que la réforme ait affecté différentes tranches d'âge permet d'étudier l'importance de l'âge pour l'effet des taux de cotisation. Pour chaque tranche d'âge considérée, nous avons formé un groupe témoin composé de femmes à peine plus jeunes et de femmes à peine plus âgées. Les femmes effectivement concernées par la réforme et celles appartenant au groupe témoin étaient ainsi comparables pour ce qui est de leur âge moyen. Afin de mesurer l'impact de la réforme, nous avons ensuite calculé la variation des différences dans les dimensions pertinentes entre le premier groupe et le second, à la fois avant et après la réforme (conformément à ce que l'on appelle la méthode des doubles différences ou méthode des différences de différences, DD).

Nous avons utilisé les données administratives de l'AVS concernant les périodes de chômage des femmes âgées de 25 à 59 ans au cours de la période allant de janvier 2003 à décembre 2006, ce qui représentait un total de 443 624 périodes de chômage. Les données comprenaient l'âge des femmes concernées, la date de début et la date de fin des périodes de chômage, ainsi que la source et le niveau de revenu avant et après le chômage (2002-2010). Entre la période antérieure et la période postérieure à la réforme, la durée moyenne du chômage a baissé de 35 à 29 semaines, tandis que le salaire mensuel moyen passait de 4078 à 4306 francs et la probabilité de réinsertion professionnelle, de 88 à 92 %.

## LE NIVEAU DES TAUX DE COTISATION EST CORRÉLÉ AVEC LA PROBABILITÉ DE RETROUVER UN EMPLOI ET AVEC LE NIVEAU DE SALAIRE

Les estimations de doubles différences vont toutes dans la direction prévue et sont significatives (voir tableau **T1**). Ainsi, la réduction des taux de cotisation a entraîné une baisse de la durée du chômage de 0,39 semaine ; plus précisément, une réduction du taux de cotisation comprise de trois ou cinq points a raccourci d'environ deux jours la durée du chômage. Pour ce qui est des salaires, les femmes concernées par une réduction des taux de cotisation à la prévoyance professionnelle ont touché, pour leur nouvel emploi, un salaire mensuel supérieur de 101 francs à celui touché par les femmes pour lesquelles le taux de cotisation était demeuré inchangé. Cela signifie que les employeurs ont intégralement répercuté sur le salaire des premières les économies qu'ils ont réalisées sur les cotisations à la prévoyance professionnelle pendant une période de deux à trois ans. En outre, la probabilité de réinsertion professionnelle des femmes concernées par une réduction du taux de cotisation a progressé d'environ 1,5 point. Étant donné la variation modeste des taux de cotisation considérés, ces effets sont étonnamment importants.

La réforme de 2005 nous a également permis d'estimer les différences d'effets en fonction de l'âge. Pour cela, nous avons réparti la population totale entre les jeunes salariées (25-36 ans), les salariées d'âge moyen (37-46 ans) et les salariées plus âgées (47-59 ans), et nous avons déterminé les estimations de doubles différences équilibrées par âge (voir tableau **T2**). Comme la réduction des taux de cotisation n'a pas affecté de la même manière les trois groupes considérés (baisse de cinq points pour les salariées d'âge moyen et de trois points

### Impact du taux de cotisation sur les perspectives professionnelles examinées

T1

	DD
Chômage (semaines)	-0,395 *
Revenus après le chômage (francs/mois)	101 ***
Probabilité de retrouver un emploi	0,015 **

Estimations de doubles différences équilibrées par âge  
(p : \*\*\* = 0,0001 ; \*\* = 0,001 ; \* = 0,01)

Source : calculs des auteurs.

## Les modifications du taux de cotisation ont un effet en particulier sur les jeunes salariées

T2

	Âge	DD	DD/(+1 point de pourcentage)
Chômage (semaines)	25-36 ans	-0,48 *	0,16
	37-46 ans	-0,37	0,07
	47-59 ans	0,19	-0,06
Revenus après le chômage (francs/mois)	25-36 ans	107 ***	-36
	37-46 ans	151 **	-30
	47-59 ans	-20	7
Probabilité de retrouver un emploi	25-36 ans	0,024 ***	-0,008
	37-46 ans	0,017 *	-0,003
	47-59 ans	-0,011	0,004

Estimations de doubles différences par tranche d'âge et équilibrées par âge  
(p: \*\*\*= 0,0001; \*\*= 0,001; \*= 0,01)

Source : calculs des auteurs.

pour les deux autres groupes), il fallait au préalable rendre les estimations de doubles différences comparables entre elles. Pour cela, nous avons converti leur effet dans l'hypothèse d'une hausse du taux de cotisation d'un point de pourcentage pour chaque groupe (ce qui signifie que nous avons divisé l'estimation des doubles différences par -3 ou -5).

C'est pour les jeunes salariées que les effets sont les plus marqués. Pour chaque augmentation des cotisations d'un point de pourcentage, les femmes de cette tranche d'âge voient leur durée de chômage augmenter de 0,16 semaine (soit environ un jour), leur salaire mensuel diminuer de 36 francs et leurs chances de retrouver un emploi se réduire de 0,8 point. S'il n'existe pas de corrélation significative entre le taux de cotisation et les perspectives professionnelles dans la tranche d'âge des 47 à 59 ans, un effet modéré est observable dans le cas des salariées d'âge moyen, avec une réduction du salaire mensuel de 30 francs et une baisse des chances de retrouver un emploi de 0,3 point.

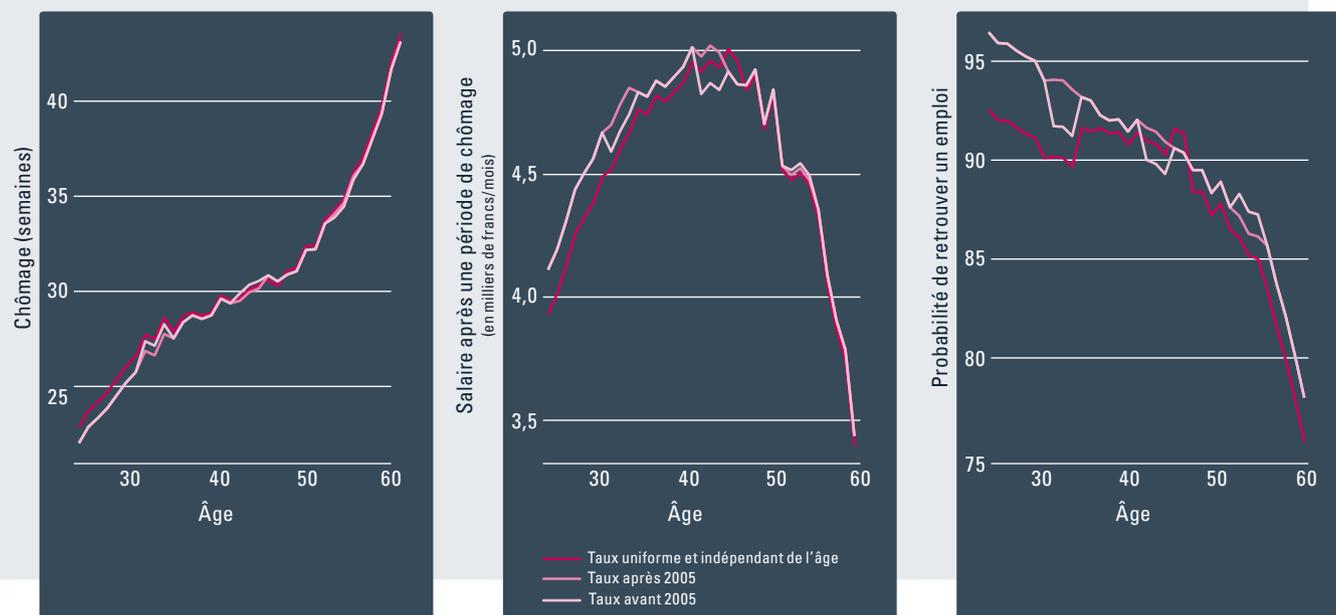
En ce qui concerne le calcul des effets sur les salaires, exprimés en pourcentage des effets attendus sur deux ans des modifications du taux de cotisation, les jeunes salariées ont bénéficié d'une répercussion à hauteur de 100 % contre seulement 64 % pour les salariées d'âge moyen et une répercussion non significative de -14 % pour les salariées plus âgées.

**PAS D'AMÉLIORATION SI LES TAUX DE COTISATION SONT INDÉPENDANTS DE L'ÂGE** Afin de réduire le temps dont ont besoin les travailleurs âgés pour reprendre pied sur le marché du travail après avoir perdu leur emploi, il est souvent proposé d'instaurer un taux de cotisation indépendant de l'âge, qui s'appliquerait uniformément à tous les assurés du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle. L'argument avancé est qu'un tel système serait la seule façon d'éviter que l'embauche de seniors coûte trop cher aux employeurs en raison de taux de cotisation plus élevés à la prévoyance professionnelle.

Nous montrons dans ce qui suit quels seraient les effets de l'instauration d'un taux de cotisation uniforme sur la durée du chômage, sur la probabilité de retrouver un emploi et sur le niveau de salaire correspondant. Pour cela, nous utilisons comme point de départ les résultats observés pour chaque tranche d'âge après la réforme de 2005 et nous les corrigeons en utilisant les estimations de doubles différences par tranche d'âge et équilibrées par âge. Nous supposons que les baisses observées, de trois et cinq points de pourcentage respectivement, peuvent être mises à l'échelle linéaire, c'est-à-dire que l'effet de seuil d'une modification du taux de cotisation est indépendant de sa valeur et qu'une réduction du taux de cotisation a pour effet d'augmenter le niveau des salaires, d'accroître la probabilité de retrouver un emploi et de réduire la durée du chômage.

## Évolution des perspectives professionnelles selon le taux de cotisation

G2



Source: calculs des auteurs.

Le passage de taux de cotisation différenciés selon l'âge à un taux de cotisation uniforme et indépendant de l'âge allongerait légèrement la durée du chômage des jeunes femmes, tandis qu'il n'aurait pas d'impact significatif sur la durée du chômage des salariées plus âgées (voir graphique G2). L'instauration d'un taux uniforme aurait par contre un effet nettement plus marqué sur le niveau du salaire touché au terme d'une période de chômage: les jeunes femmes toucheraient un salaire nettement inférieur, avec une expression encore plus forte de la forme en U inversé de la courbe des salaires par âge. De plus, l'instauration d'un taux de cotisation indépendant de l'âge augmenterait sensiblement le risque pour les jeunes femmes de ne pas toucher de revenu d'une activité lucrative pendant une certaine période. Ces graphiques contre-factuels soulignent ce que montraient déjà les estimations de doubles différences: le fait que les employeurs répercutent leur part de cotisations sur le salaire des jeunes femmes, combiné avec le fait qu'ils ne discriminent pas les femmes plus âgées à l'embauche (du moins pas sur la base d'une différence de trois à cinq points dans leurs dépenses au titre des cotisations à la prévoyance professionnelle), signi-

fie que des taux de cotisation uniformes et indépendants de l'âge pénaliseraient les jeunes femmes sans profiter pour autant aux salariées plus âgées.

**CONCLUSION** Notre analyse arrive à la conclusion que le niveau des taux de cotisation à la prévoyance professionnelle a un effet statistiquement significatif sur la durée de la recherche d'emploi, sur la probabilité pour les femmes au chômage de retrouver un emploi ainsi que sur le niveau du salaire qu'elles toucheront au terme de cette période de chômage. Les corrélations les plus marquées s'observent pour la tranche d'âge des jeunes salariées, alors qu'elles sont modé-

**Limites de l'étude**

Une première limite de l'étude est que nous n'avons pu examiner que les effets d'une baisse des taux de cotisation et non ceux d'une hausse. En outre, cette baisse était couplée à un allongement de la période de cotisation. Enfin, nous n'avons pu examiner que les perspectives professionnelles des femmes. Or les femmes sont plus susceptibles que les hommes de quitter le marché du travail au cours de leur carrière ou de passer à un emploi à temps partiel ou peu qualifié. Il se pourrait donc que les résultats soient différents dans le cas des hommes.

rées pour les salariées d'âge moyen et non significatives pour les salariées plus âgées. Il s'agit d'un résultat important pour la conception du système de la prévoyance professionnelle. Avant de procéder à notre analyse, nous avons supposé que l'instauration d'un taux de cotisation uniforme et indépendant de l'âge se traduirait par une diminution modeste de la rémunération globale des jeunes salariées et par une réduction de la durée du chômage pour les salariés plus âgés. L'étude réfute cette hypothèse : des taux de cotisation uniformes et indépendants de l'âge auraient pour effet de pénaliser les jeunes femmes sans que les salariées plus âgées en tirent pour autant un quelconque avantage. ■

Hutchens, Robert (1986) : « Delayed Payment Contracts and a Firm's Propensity to Hire Older Workers », in *Journal of Labor Economics*, 4(4), pp. 439-457.

RS 831.40 Loi fédérale du 25 juin 1982 sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.

## BIBLIOGRAPHIE

Hevenstone, Debra (2018) : « Fördern abgestufte Pensionskassenbeiträge die Altersdiskriminierung? », in *knoten & maschen. BFH-Blog zur Sozialen Sicherheit*; [Berne: HES] : [www.knoten-maschen.ch](http://www.knoten-maschen.ch) > Sichere Existenz > 15. November 2018.

Haynes, Jonathan B. ; Sessions, John G. (2013) : « Work now, pay later? An empirical analysis of the pension–pay trade off », in *Economic Modelling* 30, pp. 835-843.

Heywood, John S. ; Jirjahn, Uwe ; Tsertsvardze, Georgi (2010) : « Hiring older workers and employing older workers: German evidence », in *Journal of Population Economics* 23(2), pp. 595-615.

Behaghel, Luc ; Crépon, Bruno ; Sédillot, Béatrice (2008) : « The perverse effects of partial employment protection reform: The case of French older workers », in *Journal of Public Economics* 92(3), pp. 696-721.

Daniel, Kirsten ; Heywood, John S. (2007) : « The determinants of hiring older workers: UK evidence », in *Labour Economics*, 14(1), pp. 35-51.

Hakola, Tuulia ; Uusitalo, Roope (2005) : « Not so voluntary retirement decisions? Evidence from a pension reform », in *Journal of Public Economics* 89(11), pp. 2121-2136.

Hirsch, Barry T. ; Macpherson, David A. ; Hardy, Melissa A. (2000) : « Occupational Age Structure and Access for Older Workers », in *ILR Review* 53(3), pp. 401-418.

Montgomery, Edward ; Shaw, Kathryn (1997) : « Pensions and Wage Premia », in *Economic Inquiry* 35(3), pp. 510-522.

Garen, John ; Berger, Mark ; Scott, Frank (1996) : « Pensions, non-discrimination policies, and the employment of older workers », in *The Quarterly Review of Economics and Finance* 36(4), pp. 417-429.

Scott, Frank A. ; Berger, Mark C. ; Garen, John E. (1995) : « Do Health Insurance and Pension Costs Reduce the Job Opportunities of Older Workers? », in *ILR Review*, 48(4), pp. 775-791.

Hwang, Hae-shin ; Reed, W. Robert ; Hubbard, Carlton (1992) : « Compensating Wage Differentials and Unobserved Productivity », in *Journal of Political Economy*, 100(4), pp. 835-858.



**Debra Hevenstone**

PhD, chargée de cours et responsable de projet, Département de travail social, Haute école spécialisée bernoise.  
[debra.hevenstone@bfh.ch](mailto:debra.hevenstone@bfh.ch)



**Peter Neuenschwander**

Docteur ès lettres, chargé de cours et responsable de projet, Département de travail social, Haute école spécialisée bernoise.  
[peter.neuenschwander@bfh.ch](mailto:peter.neuenschwander@bfh.ch)

PRÉVOYANCE

# Deux semaines de congé de paternité payé : le projet en détail

Bernadette Deplazes, Office fédéral des assurances sociales

À l'automne 2019, les Chambres fédérales ont approuvé à de larges majorités un congé de paternité d'une durée de deux semaines pour les hommes exerçant une activité lucrative. Il s'agit d'un contre-projet indirect à une initiative pour un congé de paternité de quatre semaines. Un référendum ayant été lancé contre ce congé de paternité fédéral, le peuple devra se prononcer à ce sujet, probablement en automne 2020.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2005, un congé de maternité de quatorze semaines pour les femmes exerçant une activité lucrative a été inscrit dans la législation suisse. Aujourd'hui, soit quinze ans plus tard, le pays se dote d'un calendrier pour instaurer un congé pour les pères également, qui sera adopté si le peuple approuve le projet de référendum. Jusqu'alors, les travailleurs bénéficiaient en principe d'un congé payé d'un ou deux jours à la naissance d'un enfant, sauf si leur employeur appliquait un règlement plus généreux. Dans la sphère politique, de nombreuses interventions ont tenté de faire naître un congé de paternité, sans succès dans un premier temps.

Le 4 juillet 2017, l'association Le congé paternité maintenant ! a déposé l'initiative populaire fédérale « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille ».

Issus des associations faitières Travail Suisse, de la Faïtière des organisations suisses d'hommes et de pères, d'Alliance F et de Pro Familia Suisse, les initiateurs exigeaient l'inscription dans le droit fédéral d'un congé de paternité de quatre semaines financé par le régime des allocations pour perte de gain (APG). Si le Conseil fédéral a reconnu la pertinence d'un congé de paternité pour améliorer la conciliation entre famille et travail, il indique, dans sa prise de position, préférer accorder la priorité au développement d'une offre d'accueil extrafamilial. Il considère qu'il faut laisser aux employeurs ou aux partenaires sociaux la responsabilité d'introduire un congé de paternité et a donc invité le Parlement à rejeter cette initiative (Conseil fédéral 2018).

Le 21 août 2018, la Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États (CSSS-E) a décidé de déposer une initiative parlementaire (18.441) à titre de contre-projet indirect à cette initiative populaire. Ce projet d'acte prévoit un congé de paternité de deux semaines (dix jours de travail) à prendre dans les six mois suivant la naissance de l'enfant. Le congé serait financé par le régime des allocations pour perte de gain. Il suit l'exemple du congé de maternité existant, comme le souhaitent les initiateurs ainsi qu'une initiative parlementaire déposée par le conseiller national Martin Candinas en 2014 (« Deux semaines de congé-paternité payé par le régime des APG », 14.415).

En l'espace d'un an environ, les commissions chargées de l'examen préalable et les Chambres fédérales se sont penchées aussi bien sur l'initiative populaire que sur le contre-projet indirect. Elles ont refusé l'initiative populaire, mais accepté par de larges majorités le contre-projet prévoyant un congé de paternité de deux semaines lors du vote final du 27 septembre 2019 (FF 2019 6501). Le comité d'initiative a ensuite retiré son initiative pour un congé de paternité de quatre semaines à condition que la modification de la législation instaurant un congé de paternité de deux semaines entre en vigueur (FF 2019 6509). Un référendum ayant été lancé contre le contre-projet retenu par le Parlement, le peuple devra se prononcer à ce sujet, probablement en automne 2020. S'il refuse le congé de paternité de deux semaines, l'initiative sera alors réactivée.

## ALLOCATION ET CONGÉ DE PATERNITÉ SELON LE CONTRE-PROJET

**LE CONGÉ DE MATERNITÉ COMME MODÈLE** Le congé de paternité est conçu en grande partie selon les principes régissant le congé de maternité existant. Concrètement, la loi fédérale sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG, RS 834.1) règle désormais également les allocations de paternité. Les dispositions relevant du droit du travail sont intégrées au code des obligations (CO).

**LES HOMMES EXERÇANT UNE ACTIVITÉ LUCRATIVE ONT DROIT À UNE ALLOCATION** Pour prétendre à une allocation pour un congé de paternité de deux semaines, un homme doit exercer une activité lucrative à la naissance de son enfant, comme employé ou comme indépendant. De

plus, il doit avoir été assuré à l'AVS obligatoire au cours des neuf mois précédant la naissance et avoir travaillé pendant cinq mois au moins durant cette période. En vertu de l'accord de libre-échange avec l'UE et de l'accord de l'AELE portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale, les périodes d'assurance et d'activité lucrative réalisées dans un État membre de l'UE ou de l'AELE sont ici comptabilisées.

L'homme doit pouvoir prouver être le père légal de l'enfant, que ce soit par les liens du mariage ou par reconnaissance de paternité. Dans certains cas, la paternité n'est pas définie à la naissance. Si la filiation n'est établie qu'à une date ultérieure, par reconnaissance ou par décision judiciaire, le père a le droit, pour autant que cela soit encore possible, de prendre un congé de paternité dans les six mois suivant la naissance de l'enfant (délai-cadre d'octroi du congé de paternité).

Dans la mesure où le père remplit ces critères, aucune restriction n'est applicable (par ex. en raison de son âge ou si l'enfant est né à l'étranger). En cas de naissance multiple, le père bénéficie d'une seule allocation, tout comme la mère. Il n'est cependant pas exclu qu'un homme touche plus d'une allocation par an, s'il devient père plusieurs fois au cours de la même année.

## DROIT AUX ALLOCATIONS POUR LES HOMMES PERCEVANT UN REVENU DE SUBSTITUTION

Les hommes n'exerçant pas d'activité lucrative au moment de la naissance de leur enfant, par exemple parce qu'ils sont sans emploi ou en incapacité de travail pour des raisons de santé, peuvent à certaines conditions prétendre à une allocation de paternité. Le Conseil fédéral règlera les détails dans une ordonnance. Il est toutefois exclu qu'un homme perçoive à la fois une allocation de paternité et des indemnités journalières d'une autre assurance sociale. Si un père opte pour l'allocation de paternité, celle-ci est prioritaire. Cela signifie qu'aucune indemnité d'une autre assurance sociale n'est versée au cours de la période concernée.

## LE DROIT À L'ALLOCATION ET LE DÉLAI-CADRE COURENT À PARTIR DU JOUR DE LA NAISSANCE

Le droit à l'allocation naît le jour de la naissance de l'enfant. La durée de la grossesse ne joue aucun rôle, mais l'enfant doit être né viable. Si l'enfant est mort-né, le père ne bénéficie

d'aucun droit. Le jour de la naissance commence à courir le délai-cadre de six mois au cours duquel le père peut faire valoir son droit à un congé de paternité de deux semaines. S'il ne prend qu'une partie du congé pendant cette période, l'allocation lui est versée uniquement pour les jours de congé utilisés. En accord avec son employeur, le père est libre de prendre un congé de deux semaines consécutives, de deux fois une semaine ou encore de répartir les jours sur les six mois. Cette flexibilité tient compte des modalités de planification à la fois des familles et des employeurs.

**FIN DU DROIT À L'ALLOCATION** Le père doit utiliser son congé de paternité dans les six mois suivant la naissance de l'enfant. Le droit à l'allocation s'éteint à la fin de cette période. Si le père ou l'enfant décède, le droit à l'allocation pour les jours précédant le décès et non utilisés s'éteint également. Il ne se transmet dès lors ni à la mère de l'enfant, ni à la personne qui en obtiendrait la garde. Des rentes de survivants (rentes d'orphelin et de veuve) sont prévues dans ce genre de cas. La fin du droit peut aussi survenir si la paternité prend fin, par exemple à la suite d'une exclusion de paternité.

**ALLOCATION À HAUTEUR DE 80% DU REVENU DE L'ACTIVITÉ LUCRATIVE** Comme celle de maternité, l'allocation de paternité équivaut à 80% du revenu moyen de l'activité lucrative obtenu avant le début du droit à l'allocation. De façon analogue aux allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité, les allocations de paternité sont versées sous la forme d'indemnités journalières d'un montant maximal de 196 francs par jour. Si le père prend une ou deux semaine(s) entière(s) de congé de paternité, sept respectivement quatorze indemnités journalières lui sont versées (samedi et dimanche compris). S'il opte pour des jours de congé isolés, les deux semaines de congé équivalent à dix jours de travail. Pour des raisons d'équité, deux jours d'indemnités supplémentaires sont versés pour chaque tranche de cinq jours de congé. Cette approche garantit une couverture de 80% du revenu moyen de l'activité lucrative sur deux semaines (avec un plafond à 196 fr. par jour) si le père choisit de prendre dix journées de congé isolées.

Contrairement aux allocations de service mais similairement à celles de maternité, les allocations de paternité comprennent uniquement des allocations de base et excluent

toute allocation pour enfant, pour frais de garde ou d'exploitation pour indépendants.

**CALCUL SUR LA BASE DU REVENU AVANT LA NAISSANCE ET VERSEMENT PAR LES CAISSES DE COMPENSATION** Le montant de l'allocation est calculé en fonction du revenu que le père percevait directement avant la naissance de l'enfant. Il est établi sur la base des mêmes règles et principes que l'allocation accordée aux personnes faisant du service ou en congé de maternité. Les caisses de compensation sont dans ce contexte également chargées d'octroyer les indemnités journalières à l'employeur si celui-ci verse un salaire ou directement au père de l'enfant. Pour limiter la charge administrative de l'employeur, les indemnités journalières sont versées uniquement après que le père a pris l'ensemble des jours de congé de paternité auxquels il a droit.

**PRIMAUTÉ DE L'ALLOCATION DE PATERNITÉ ET GARANTIE DES DROITS ACQUIS** Pendant la période durant laquelle un homme exerce son droit à l'allocation de paternité, il ne reçoit en principe aucune indemnité de la part d'autres assurances sociales (par ex. indemnités de l'assurance-chômage ou de l'assurance-invalidité). Le même principe de coordination s'applique déjà à l'allocation de maternité. Si, avant la naissance de l'enfant, le père percevait une indemnité journalière qui remplaçait un revenu issu d'une activité lucrative, le montant de l'allocation de paternité s'élève au moins au montant de l'indemnité journalière versée jusqu'alors (garantie des droits acquis). Cette disposition correspond également à celle en vigueur pour l'allocation de maternité.

**DROIT AU CONGÉ DE PATERNITÉ POUR LES EMPLOYÉS** Tandis que les dispositions régissant l'allocation pour perte de gain pour tous les pères exerçant une activité lucrative (indépendants compris) relèvent du régime des APG, le droit au congé doit être garanti par le droit du travail (inscription au code des obligations). Conformément à l'allocation de paternité définie dans le régime des APG, les mêmes prérequis que ceux liés à l'allocation s'appliquent à la paternité, à la durée du congé et aux modalités d'indemnisation. Bien que le droit à l'allocation implique des durées d'assurance et de travail minimales, tous les employés mas-

culins peuvent prétendre à un congé de paternité, y compris ceux qui n'ont pas droit à une allocation de paternité. À noter que l'employé a le droit, mais non l'obligation, de prendre ce congé. S'il n'exerce pas ce droit au cours des six mois suivant la naissance de l'enfant, celui-ci devient caduc. L'employeur n'a pas le droit d'obliger un employé à renoncer au congé de paternité.

**PROLONGATION DU DÉLAI DE RÉSILIATION** Contrairement à ce qui est prévu dans le cas d'une maternité, l'employeur peut mettre fin au contrat de travail d'un homme qui a droit au congé de paternité. Il peut résilier le contrat avant ou pendant le délai-cadre de six mois. Si l'homme concerné n'a pas encore exercé, en tout ou partie, son droit à un congé de paternité, il a la possibilité de bénéficier du solde de jours de congé restants avant la fin des rapports de travail. Le cas échéant, le délai de résiliation est prolongé du nombre de jours de congé restants au moment de la résiliation. La prolongation du délai de résiliation s'applique dans les deux cas suivants : premièrement, lorsque le contrat de travail est résilié avant la naissance de l'enfant, mais que les rapports de travail existent toujours au moment de la naissance (prolongation de deux semaines du délai de résiliation) ; deuxièmement, lorsque le contrat de travail est résilié durant les six mois suivant la naissance de l'enfant (prolongation équivalant au nombre de jours de congé restants au moment de la résiliation). Si les rapports de travail prennent fin avant la naissance de l'enfant, le délai de résiliation ne peut être prolongé. Si le travailleur concerné ne fait pas usage des jours de congé auxquels il a droit au cours du délai de résiliation prolongé, il perd ce droit. La prolongation du délai de résiliation doit être employée pour les jours de congé de paternité et non pour d'autres raisons telles que des jours de vacances que l'employé n'aurait pas pris.

**AUCUNE RÉDUCTION DES VACANCES** Concernant le droit aux vacances, les dispositions s'appliquant aux femmes prenant un congé de maternité valent également pour les hommes : lorsqu'un travailleur prend un congé de paternité, ses vacances ne peuvent pas être diminuées.

**FINANCEMENT ET RÉALISATION** Le congé de paternité est financé de manière paritaire au moyen des cotisations

salariales perçues dans le cadre du régime actuel des allocations pour perte de gain. Pour couvrir les coûts, estimés à 230 millions de francs pour 2021, il sera probablement nécessaire de faire passer le taux de cotisation APG de 0,45 à 0,5%. Concernant le paiement des indemnités journalières, les principes en vigueur pour les autres allocations pour perte de gain (en cas de service ou de maternité) s'appliquent. Les caisses de compensation AVS sont responsables du versement des indemnités du régime des APG. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral (2018) : Message du 1<sup>er</sup> juin 2018 concernant l'initiative populaire « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille » (18.052), FF 2018 3825 : Droit fédéral > Feuille fédérale > 2018.

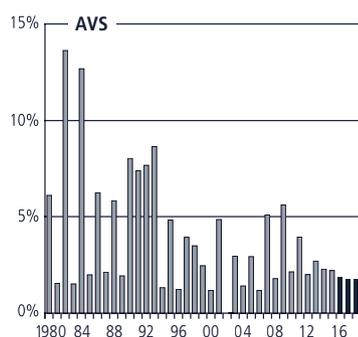
RS 834.1 Loi fédérale du 25 septembre 1952 sur les allocations pour perte de gain en cas de service et de maternité (LAPG) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.



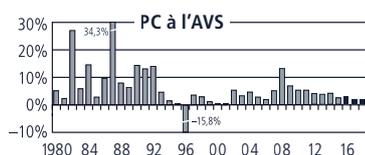
**Bernadette Deplazes**

Juriste, domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, secteur Prestations AVS/APG/PC, OFAS.  
[bernadette.deplazes@bsv.admin.ch](mailto:bernadette.deplazes@bsv.admin.ch)

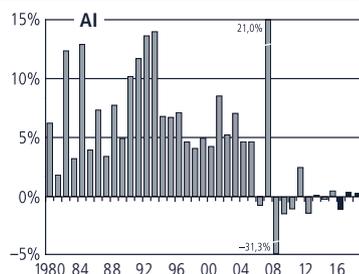
## Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



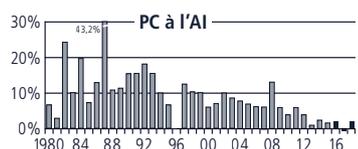
AVS	1990	2000	2010	2017	2018	Variation en % TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>20355</b>	<b>28792</b>	<b>38495</b>	<b>44379</b>	<b>41835</b>	-5,7%
dont contrib. ass./empl.	16029	20482	27461	31143	31718	1,8%
dont contrib. pouv. publics	3666	7417	9776	11105	11295	1,7%
<b>Dépenses</b>	<b>18328</b>	<b>27722</b>	<b>36604</b>	<b>43292</b>	<b>44055</b>	<b>1,8%</b>
dont prestations sociales	18269	27627	36442	43082	43841	1,8%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>2027</b>	<b>1070</b>	<b>1891</b>	<b>1087</b>	<b>-2220</b>	<b>-304,2%</b>
<b>Capital<sup>2</sup></b>	<b>18157</b>	<b>22720</b>	<b>44158</b>	<b>45755</b>	<b>43535</b>	<b>-4,9%</b>
Bénéficiaires de rentes AV	1225388	1515954	1981207	2324849	2363780	1,7%
Bénéf. rentes veuves/veufs	74651	79715	120623	153349	158754	3,5%
Nombre de cotisants AVS	4289723	4552947	5252926	5698963	5743897	0,8%



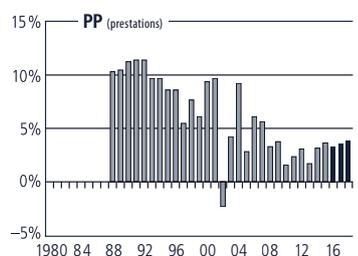
PC à l'AVS	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Dépenses</b> (= recettes) (mio fr.)	<b>1124</b>	<b>1441</b>	<b>2324</b>	<b>2907</b>	<b>2956</b>	<b>1,7%</b>
dont contrib. Confédération	260	318	599	754	777	3,1%
dont contrib. cantons	864	1123	1725	2153	2179	1,2%
Bénéficiaires (avant 1998 cas)	120684	140842	171552	208586	212958	2,1%



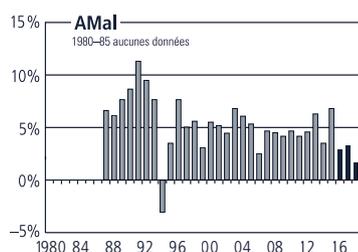
AI	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>4412</b>	<b>7897</b>	<b>8176</b>	<b>10357</b>	<b>9025</b>	<b>-12,9%</b>
dont contrib. ass./empl.	2307	3437	4605	5218	5313	1,8%
<b>Dépenses</b>	<b>4133</b>	<b>8718</b>	<b>9220</b>	<b>9234</b>	<b>9261</b>	<b>0,3%</b>
dont rentes	2376	5126	6080	5517	5499	-0,3%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>278</b>	<b>-820</b>	<b>-1045</b>	<b>1122</b>	<b>-237</b>	<b>-121,1%</b>
<b>Dettes de l'AI envers l'AVS</b>	<b>6</b>	<b>-2306</b>	<b>-14944</b>	<b>-10284</b>	<b>-10284</b>	<b>0,0%</b>
<b>Fonds AI<sup>2</sup></b>	...	...	...	<b>5000</b>	<b>4763</b>	<b>-4,7%</b>
Bénéficiaires de rentes AI	164329	235529	279527	249216	248028	-0,5%



PC à l'AI	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Dépenses</b> (= recettes) (mio fr.)	<b>309</b>	<b>847</b>	<b>1751</b>	<b>2032</b>	<b>2087</b>	<b>2,7%</b>
dont contrib. Confédération	69	182	638	742	761	2,6%
dont contrib. cantons	241	665	1113	1291	1327	2,8%
Bénéficiaires (avant 1998 cas)	30695	61817	105596	114194	115140	0,8%

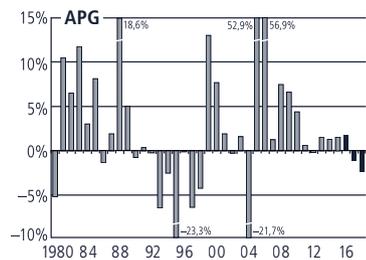
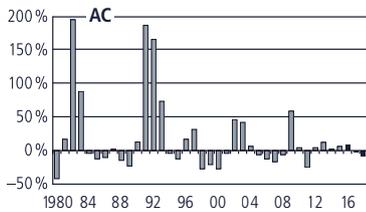
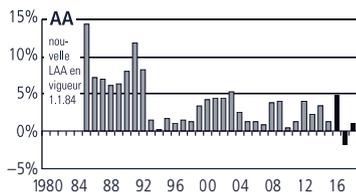


PP/2 <sup>e</sup> Pilier oblig. et suroblig.	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>32882</b>	<b>46051</b>	<b>62107</b>	<b>71335</b>	<b>70957</b>	<b>-0,5%</b>
dont contrib. sal.	7704	10294	15782	19405	20072	3,4%
dont contrib. empl.	13156	15548	25432	28681	29391	2,5%
dont produit du capital	10977	16552	15603	16543	14152	-14,5%
<b>Dépenses</b>	<b>16447</b>	<b>32467</b>	<b>46055</b>	<b>53621</b>	<b>55030</b>	<b>2,6%</b>
dont prestations sociales	8737	20236	30912	37942	39395	3,8%
<b>Capital</b>	<b>207200</b>	<b>475000</b>	<b>617500</b>	<b>886000</b>	<b>865200</b>	<b>-2,3%</b>
Bénéficiaires de rentes	508000	748124	980163	1140696	1164168	2,1%



AMal Assurance obligatoire des soins	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>8613</b>	<b>13898</b>	<b>22424</b>	<b>30478</b>	<b>31116</b>	<b>2,1%</b>
dont primes (à encaisser)	6954	13442	22051	30267	31597	4,4%
<b>Dépenses</b>	<b>8370</b>	<b>14204</b>	<b>22200</b>	<b>29546</b>	<b>30045</b>	<b>1,7%</b>
dont prestations	7402	13190	20884	27924	28056	0,5%
dont participation d. assurés aux frais	-801	-2288	-3409	-4393	-4495	-2,3%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>244</b>	<b>-306</b>	<b>225</b>	<b>931</b>	<b>1071</b>	<b>15,0%</b>
<b>Capital</b>	<b>6600</b>	<b>6935</b>	<b>8651</b>	<b>13694</b>	<b>14612</b>	<b>6,7%</b>
Réduction de primes	332	2545	3980	4489	4726	5,3%

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	4153	6557	7742	9154	13577	48,3%
dont contrib. des assurés	3341	4671	6303	6207	6358	2,4%
<b>Dépenses</b>	3259	4546	5993	6915	6986	1,0%
dont prestations directes avec rench.	2743	3886	5170	5964	5997	0,5%
<b>Résultat d'exploitation</b>	895	2011	1749	2239	6591	194,4%
<b>Capital</b>	12553	27322	42817	55643	62085	11,6%

AC (Source: SECO)	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	736	6230	5752	7739	7904	2,1%
dont contrib. sal./empl.	609	5967	5210	7067	7200	1,9%
dont subventions	–	225	536	668	681	1,9%
<b>Dépenses</b>	458	3295	7457	7338	6731	-8,3%
<b>Résultats des comptes</b>	278	2935	-1705	401	1173	192,3%
<b>Capital</b>	2924	-3157	-6259	-982	191	119,4%
Bénéficiaires <sup>3</sup> (Total)	58503	207074	322684	330507	312871	-5,3%

APG	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	1060	872	1006	1736	1669	-3,9%
dont cotisations	958	734	985	1675	1706	1,8%
<b>Dépenses</b>	885	680	1603	1724	1681	-2,5%
<b>Résultat d'exploitation</b>	175	192	-597	12	-12	-195,4%
<b>Capital</b>	2657	3455	412	1036	1025	-1,1%

AF	1990	2000	2010	2017	2018	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	2689	3974	5074	6319	6260	-0,9%
dont agricole	112	139	149	111	101	-8,8%

Compte global des assurances sociales CGAS 2018

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2017/2018	Dépenses mio fr.	TM 2017/2018	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
<b>AVS (CGAS)</b>	43585	1,6%	44055	1,8%	-470	43535
<b>PC à l'AVS (CGAS)</b>	2956	1,7%	2956	1,7%	–	–
<b>AI (CGAS)</b>	9268	-8,4%	9261	0,3%	7	-5521
<b>PC à l'AI (CGAS)</b>	2087	2,7%	2087	2,7%	–	–
<b>PP (CGAS; estimation)</b>	70957	-0,5%	55030	2,6%	15927	865200
<b>AMal (CGAS)</b>	31537	4,6%	30045	1,7%	1492	14612
<b>AA (CGAS)</b>	8021	0,6%	6986	1,0%	1035	62085
<b>APG (CGAS)</b>	1722	1,8%	1681	-2,5%	41	1025
<b>AC (CGAS)</b>	7904	2,1%	6731	-8,3%	1173	191
<b>AF (CGAS)</b>	6260	-0,9%	6332	1,2%	-72	2679
<b>Total consolidé (CGAS)</b>	<b>183537</b>	<b>0,6%</b>	<b>164404</b>	<b>1,5%</b>	<b>19133</b>	<b>983806</b>

Indicateurs d'ordre économique

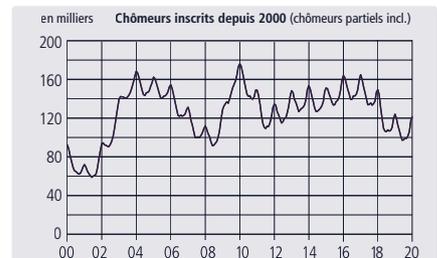
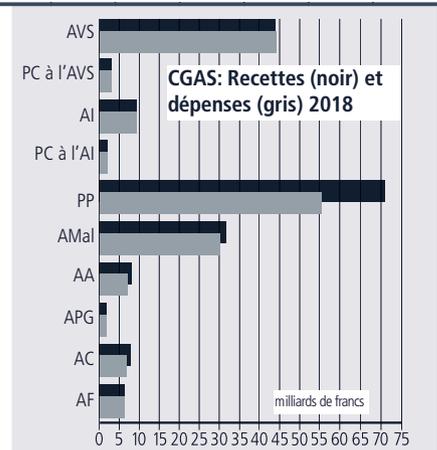
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Taux de la charge sociale <sup>4</sup> (indicateur selon CGAS)	25,0%	25,4%	25,1%	26,6%	27,2%	26,5%
Taux des prestations sociales <sup>5</sup> (indicateur selon CGAS)	18,0%	20,2%	19,5%	20,7%	21,2%	20,9%

Chômeurs(ses)

	2016	2017	2018	nov 19	déc 19	jan 19
Chômeurs enregistrés	143142	118103	106932	106330	117277	121018
Taux de chômage <sup>6</sup>	3,2%	2,6%	2,3%	2,3%	2,5%	2,6%

Démographie Scénario A-00-2015

	2017	2018	2020	2030	2040	2045
Rapport dépendance <20 ans <sup>7</sup>	32,8%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Rapp. dép. des pers. âgées <sup>7</sup>	30,8%	31,2%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%



<sup>1</sup> Taux de modification annuel le plus récent = TM.

<sup>2</sup> 1.1.2011 : transfert de 5 milliards de francs de l'AVS à l'AI.

<sup>3</sup> Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.

<sup>4</sup> Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales CGAS au produit intérieur brut.

<sup>5</sup> Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales CGAS au produit intérieur brut.

<sup>6</sup> Chômeurs enregistrés par rapport à la population résidente active.

<sup>7</sup> 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 2020 de l'OFAS ; SECO, OFS.

Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch.

## EN RÉPONSE

**Brexit – le Royaume-Uni sort de l'UE**

Le Royaume-Uni a quitté l'UE au 31 janvier 2020. Après l'expiration d'une période transitoire, l'ALCP et les règles de coordination de la sécurité sociale avec la Suisse ne seront plus applicables. D'ici là, les deux pays entendent fixer de nouvelles règles de coordination.



**Kati Fréhelin, juriste, Affaires internationales, OFAS**

**Quelles sont les conséquences pour les relations bilatérales en matière de sécurité sociale?**

Dans l'immédiat, rien ne change pour les assurés, les employeurs et les institutions de sécurité sociale dans les deux pays. L'accord de sortie conclu entre le Royaume-Uni et l'UE prévoit une période transitoire jusqu'au 31 décembre 2020 durant laquelle le Royaume-Uni continue d'appliquer le droit de l'UE, y compris l'Accord sur la libre circulation des personnes avec la Suisse (ALCP). Ainsi, durant cette période transitoire, toutes les règles en matière de sécurité sociale contenues dans l'ALCP (règlements [CE] n° 883/2004 et n° 987/2009) restent applicables dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni, et le Royaume-Uni est assimilé à un État de l'UE. Si l'UE et le Royaume-Uni s'entendent pour prolonger la transition, l'application des règles de coordination de l'UE dans les relations entre la Suisse et le Royaume-Uni serait également prolongée.

**Quelle sera la situation après le 31 décembre 2020?**

À l'échéance de la période transitoire, ou, le cas échéant, à une date ultérieure, les règles de coordination de l'UE en matière de sécurité sociale contenues dans l'ALCP ne seront plus applicables. Pour protéger les personnes qui bénéficient de droits selon ces règles, un accord sur les droits acquis des citoyens a été conclu entre la Suisse et le Royaume-Uni. Il maintient les droits à prestations acquis et règle la transition pour les personnes en situation transfrontalière. Des informations plus détaillées se trouvent sur le site internet de l'OFAS ([www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch) > Assurances sociales > Assurance sociale internationale > Sortie du Royaume-Uni de l'UE (Brexit).

Pour les personnes qui se déplacent entre la Suisse et le Royaume-Uni à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2021, un nouveau régime s'appliquera, qui doit encore être défini. Les nouvelles règles dépendront en grande partie de ce que l'UE et le Royaume-Uni conviendront d'appliquer entre eux.

## EN CLAIR

**Mind the gap**

[<sup>1</sup>'maɪnd ðə 'gæp]

C'est l'avertissement diffusé avant l'ouverture des portes dans le métro de Londres. *Mind the Gap* est aussi le nom donné à la stratégie adoptée par le Conseil fédéral dès octobre 2016 pour éviter d'éventuelles failles contractuelles qui pourraient se présenter dans les relations avec le Royaume-Uni, après sa sortie de l'UE, dans les domaines du commerce, du tourisme et de la recherche. La Suisse a donc réagi très rapidement et a été l'un des premiers pays à conclure, début 2019, différents accords avec Londres portant sur le commerce, la libre circulation des personnes, la collaboration policière et la coordination des assurances sociales.

*NZZ am Sonntag*, 18.1.2020

## EN CHIFFRES

**43 000**

personnes : c'est le nombre de ressortissants britanniques qui vivaient en Suisse fin 2018. Cette année-là, la Suisse a délivré 3504 autorisations de séjour (permis B) et 3744 autorisations de séjour de courte durée (permis L) à des ressortissants britanniques. À cela se sont ajoutées 433 autorisations frontalières et 6236 annonces d'une activité lucrative en Suisse d'une durée maximale de trois mois par année civile.

Fin 2018, 2867 personnes, soit environ 6,7 % des Britanniques vivant en Suisse, touchaient une rente de vieillesse de l'AVS ; 6092 autres rentes de vieillesse étaient exportées. 274 ressortissants britanniques, dont 46 à l'étranger, touchaient une rente de l'AI. Le taux de bénéficiaires, de 0,63 %, était nettement inférieur à celui de tous les assurés de l'AI (2,56 %).

[www.ofas.admin.ch/statistiques](http://www.ofas.admin.ch/statistiques)

## IL Y A DIX ANS

## Prévoyance professionnelle obligatoire

Le 7 mars 2010, le peuple rejette la réduction du taux de conversion minimal par 72,2 % des voix.

Le taux de conversion minimal est le taux utilisé pour convertir l'avoir de vieillesse, constitué individuellement dans la prévoyance professionnelle, en rente annuelle versée à partir de l'âge ordinaire de la retraite. Il est fixé à 6,8%. Il se base sur l'espérance de vie et le taux d'intérêt technique lui-même basé sur le rendement moyen des placements attendu pour les années à venir. Actuellement, le taux d'intérêt technique présuppose un rendement annuel de 5% environ, un objectif difficile à atteindre au vu du faible niveau des taux d'intérêt.

Une proposition d'abaisser le taux de conversion à 6,4% est combattu par référendum en 2010. Suivant le Conseil fédéral, les partisans de la réduction argumentent que la hausse de l'espérance de

vie et le faible niveau des rendements rendent incontournable un tel abaissement. Les opposants rejettent toute baisse des rentes et estiment que le projet ne permet pas de stabiliser le 2<sup>e</sup> pilier.

Après l'échec en 2017 de la vaste réforme Prévoyance vieillesse 2020, un nouveau projet de révision de la LPP est désormais en consultation jusqu'au 27 mars. Il propose un taux de conversion minimal de 6,0% et des mesures de compensation pour maintenir le niveau des prestations.

[www.anneepolitique.swiss](http://www.anneepolitique.swiss); [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
 > Droit fédéral > Procédures de consultation  
 > Procédures de consultation en cours  
 > DFI > Message sur la réforme de la prévoyance professionnelle.

## EN BREF

## Des gares adaptées aux personnes en situation de handicap

D'ici la fin 2023, les gares et les arrêts de chemin de fer devront être adaptés selon les dispositions de la loi sur l'égalité pour les handicapés (LHand). À cette fin, l'Office fédéral des transports (OFT) offre un soutien aux compagnies ferroviaires. Il ressort de son rapport sur l'avancement des travaux que 74 gares et arrêts supplémentaires ont été aménagés depuis l'an dernier. 525 gares prévoient de réaliser les travaux nécessaires dans le délai légal, d'ici la fin 2023. 200 gares ne pourront pas réaliser tous les travaux avant l'expiration du délai.

[www.oft.admin.ch](http://www.oft.admin.ch)

## Dossier électronique du patient

Depuis l'entrée en vigueur, le 15 avril 2017, de la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP), la part des médecins de premier recours qui tiennent leurs dossiers médicaux sous forme électronique a progressé de 54 en 2015 à 70 % en 2019. Environ 46 % des prestataires prévoient de se raccorder au dossier électronique du patient ces prochaines années. Ces chiffres ressortent de l'enquête du Fonds du Commonwealth relatif au système de santé 2019.

[www.ofsp.admin.ch](http://www.ofsp.admin.ch)

## AGENDA

### Séminaire 2020 relatif au financement des soins

En raison de l'évolution démographique, le financement des soins devient un des grands défis de la politique sociale. Le séminaire sera consacré avant tout aux aspects juridiques du financement actuel des prestations sociales, aux subventions publiques et aux contributions privées, ainsi qu'aux réformes prévues.

26 et 27 mai 2020, Hotel Römerturm, Filzbach  
[www.irp.unisg.ch](http://www.irp.unisg.ch) > Weiterbildung > Tagungen  
 > Laufendes Jahr.

### Conférence LPP 2020

La conférence portera sur les questions d'assujettissement de cas spéciaux, sur l'extension du cercle de bénéficiaires visés à l'art. 20a LPP, sur des questions de mise en œuvre du pilier 3a et des institutions de libre passage, sur les solidarités nécessaires et non souhaitées et sur les propositions actuelles de réforme du 2<sup>e</sup> pilier.

5 mai 2020, Grand Casino de Lucerne  
[www.irp.unisg.ch](http://www.irp.unisg.ch) > Weiterbildung > Tagungen  
 > Laufendes Jahr.

### Logement pour personnes en situation de handicap

Congrès spécialisé, organisé par Curaviva Suisse et senesuisse en coopération avec Pro Senectute, les services de soins à domicile et l'ASPS. Il analysera les résultats d'études récentes et présentera des nouvelles formes de logement et de soins. La manifestation est destinée aux représentants de la branche et du monde politique s'intéressant à la thématique.

31 mars 2020, Kursaal, Berne  
[www.prosenectute.ch](http://www.prosenectute.ch) > Prestations  
 > Manifestations.

RÉFORMES DE  
LA SÉCURITÉ  
SOCIALE

---

## **IMPRESSUM**

### **Date de publication**

6 mars 2020

### **Éditeur**

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

### **Rédaction**

Suzanne Schär  
suzanne.schaer@bsv.admin.ch  
Téléphone 058 46 29143  
Sonja Schnitzer  
sonja.schnitzer@bsv.admin.ch  
Téléphone 058 48 39541

La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.

### **Traduction**

Service linguistique de l'OFAS

### **Commission de rédaction**

Marco Leuenberger, Katharina Mauerhofer,  
Stefan Müller, Robert Nyffeler, Michela Papa,  
Nicole Schwager, Christian Vogt

### **Abonnements et numéros uniques**

Office fédéral des constructions et de la logistique  
3003 Berne  
verkauf.abo@bbl.admin.ch (abonnements)  
www.publicationsfederales.admin.ch  
(numéros uniques)

---

### **En ligne**

www.securite-sociale-chss.ch  
Twitter : @SecuriteSoc

### **Copyright**

Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction

### **Tirage**

Version allemande : 2200  
Version française : 1070

### **Prix**

Abonnement annuel (4 numéros) : Fr. 35.–  
TVA incluse, prix du numéro Fr. 9.–

### **Diffusion**

OFCL

### **Conception**

MAGMA – die Markengestalter, Berne

### **Impression**

Multicolor Print AG  
Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

318.998.1/20f

