

SÉCURITÉ SOCIALE

CHSS n° 3 / 2020

DOSSIER

L'assurance-invalidité fête ses 60 ans

Le conseiller fédéral Alain Berset
évoque les objectifs atteints et
les défis à venir

7

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

Une gouvernance
pluridimensionnelle au service
de l'insertion professionnelle

28

Politique sociale

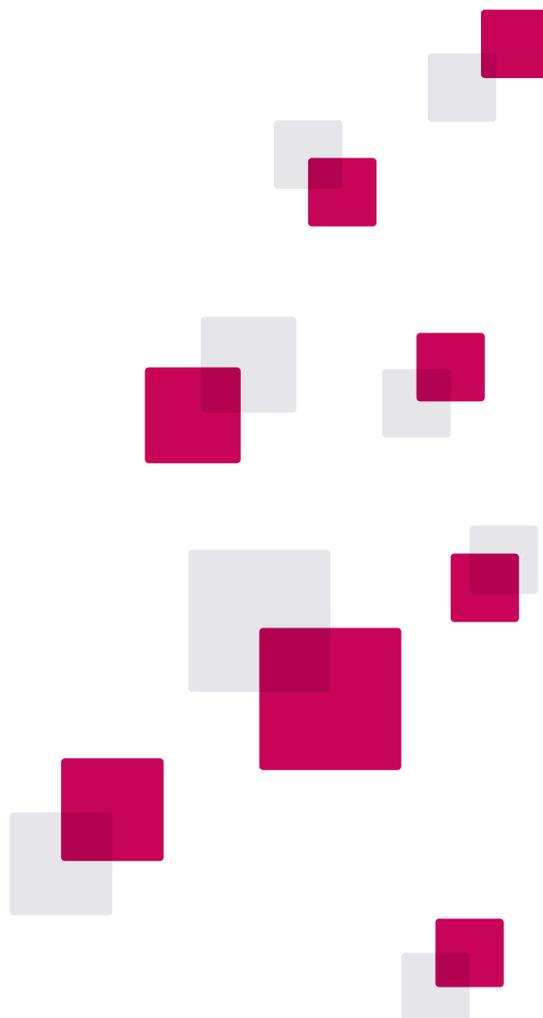
Compte global des assurances
sociales 2018

34



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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



Les 60 ans de l'AI – l'intégration comme mission de société



Stefan Ritler

Vice-directeur de l'Office fédéral des assurances sociales

La loi sur l'assurance-invalidité (LAI) est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1960. Dans son interview pour la présente édition de la CHSS, Alain Berset, ministre en charge des affaires sociales, a souligné qu'il était « remarquable que, dès le début, le but premier de l'AI ait été de garantir aux personnes en situation de handicap une place dans la vie professionnelle et dans la société ». Le contenu du dossier s'étend de l'histoire de l'AI jusqu'à ses défis futurs, en passant par son évolution et par les enjeux auxquels elle doit faire face actuellement.

Nous sommes actuellement dans une phase très dynamique. La crise du coronavirus affecte significativement le marché du travail et la mission de l'AI en matière d'intégration professionnelle n'en sera que plus exigeante. La numérisation requiert en outre une grande capacité d'adaptation de la part de toutes les parties prenantes.

Jusqu'à présent, la mission de l'AI est restée la même : l'intégration comme tâche permanente, et au cœur de celle-ci, l'individu. L'intégration professionnelle est à la croisée entre un marché du travail dynamique, les évolutions de la médecine et le vécu d'un individu. Des différences peuvent alors exister entre ce que devrait garantir et offrir la loi sur l'assurance-invalidité et les différentes attentes à son égard.

L'AI s'efforce constamment d'apporter des améliorations qualitatives qui profitent aux bénéficiaires de la solidarité et de faire en sorte que le législateur les ancre dans la loi. Le

projet de loi sur le Développement continu de l'AI, que le Parlement a adopté au cours de l'été, met l'accent sur l'optimisation de l'intégration des jeunes et des personnes atteintes de troubles psychiques dans la formation professionnelle et dans le monde du travail. Cette optimisation passe, entre autres, par des mesures de détection précoce et une meilleure coordination du suivi individuel.

« Il apparaît de plus en plus clairement que l'insertion professionnelle ne peut réussir que si toutes les parties impliquées tirent à la même corde et que les charges sont réparties équitablement », estime l'historien Urs Germann dans le dossier de la présente CHSS. L'AI ne peut relever seule le défi de l'intégration professionnelle. Une collaboration poussée entre l'AI et les acteurs concernés est nécessaire, de même qu'une coordination étroite avec l'assurance-chômage et l'aide sociale. La collaboration interinstitutionnelle (CII) mise sur pied à l'échelle fédérale dix ans plus tôt a fait ses preuves. C'est ce que montre l'entretien réalisé à ce sujet.

De concert avec ses parties prenantes, l'AI recherche constamment des solutions adaptées aux personnes ayant besoin de soutien afin qu'elles puissent conserver leur capacité de travail ou qu'elles (re)trouvent leur place sur le marché de l'emploi. Dans ce dossier, les parties prenantes de l'AI reconnaissent le travail fourni par l'assurance. Nous considérons cette reconnaissance comme une obligation à poursuivre dans cette voie, d'autant plus que certaines propositions d'amélioration méritent d'être examinées de plus près. Le fait qu'il y ait un décalage temporel entre les évolutions sociétales et l'ancrage dans la loi est une conséquence de la démocratie semi-directe. L'AI intégrera par conséquent un grand nombre de ces propositions de manière progressive et trouvera une solution qui soit adaptée aux besoins des personnes concernées, tout en étant économique et adéquate. Même si l'intégration et l'inclusion ont connu des avancées, l'AI sera toujours nécessaire : telle est l'opinion du conseiller fédéral Alain Berset, qui affirme dans son interview que « l'inclusion est une mission permanente ».

- 03 **Éditorial**
- 50 **Statistique des assurances sociales**
- 52 **Bon à savoir**

Dossier

L'assurance-invalidité fête ses 60 ans

- 8 «L'AI donne une perspective aux personnes atteintes dans leur santé et à leurs familles»** La CHSS s'est entretenue avec le conseiller fédéral Alain Berset au sujet de la promesse d'intégration faite aux personnes en situation de handicap lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), il y a 60 ans. Dans quelle mesure cette promesse a-t-elle été tenue? Sur quels plans avons-nous réussi à garantir la participation à la vie sociale et où est-il encore nécessaire d'agir?
- 12 L'AI: parent pauvre et enfant modèle de l'État social** L'introduction de l'AI en 1960 représenta une étape importante dans le développement de l'État social. Son histoire jalonnée de combats politiques témoigne de la façon dont les responsables politiques et l'administration réagirent aux nouveaux défis sociaux. Elle reflète également l'attitude de la société vis-à-vis des personnes atteintes dans leur santé, souvent défavorisées socialement. **Urs Germann, Université de Berne**
- 18 Les attentes envers la Confédération** À l'occasion du 60^e anniversaire de la LAI, les parties prenantes s'expriment sur l'état actuel de l'AI et les développements qu'ils souhaitent dans les prochaines années.

Collaboration interinstitutionnelle (CII)

- 28 Une gouvernance pluridimensionnelle au service de l'insertion professionnelle** Il y a une vingtaine d'années, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national demandait au Conseil fédéral de mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer un rapport et un plan de mesures pour optimiser la collaboration interinstitutionnelle (CII). Stefan Ritler, vice-directeur de l'OFAS, Sabina Schmidlin et Andrea Lüthi, spécialistes de l'insertion professionnelle, s'entretennent des résultats obtenus et des objectifs futurs.

Politique sociale

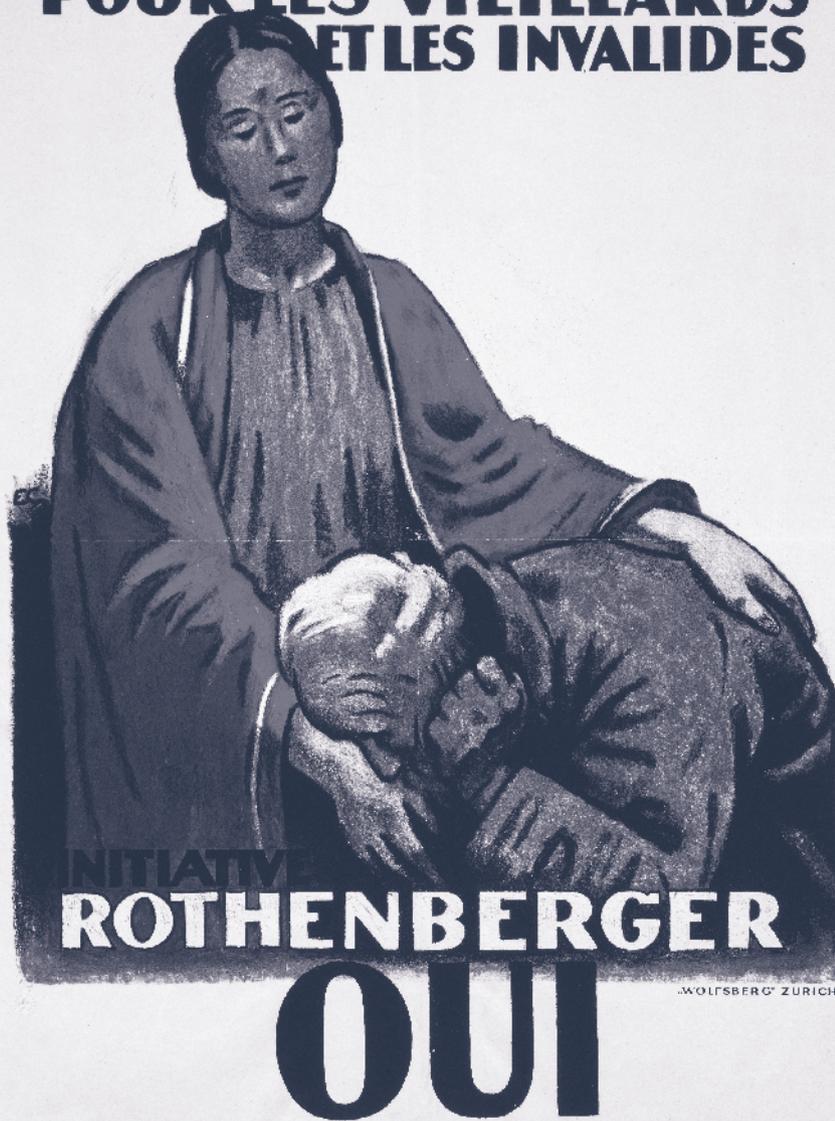
- 34 Compte global des assurances sociales 2018** En 2018, les recettes de l'ensemble des assurances sociales se montaient à 184 milliards de francs, les dépenses à 164 milliards et le résultat à 19 milliards. Les variations négatives de valeur du capital se sont traduites par une diminution de 984 milliards de francs du capital de toutes les assurances sociales. **Salome Schüpbach, Office fédéral des assurances sociales**

Famille, générations et société

40 Gouvernance locale de l'aide à la vieillesse dans un système à plusieurs niveaux Le vieillissement de la population a pour corollaire une augmentation du besoin en prestations de soutien spécifiques. Les mesures d'aide à la vieillesse sont gérées localement par des acteurs privés et publics au sein de réseaux de gouvernance. Cependant, les cantons, la Confédération et d'autres acteurs ont aussi un rôle à jouer. **Thomas Vollmer, Office fédéral des assurances sociales**

45 Façonner ensemble la politique de la pauvreté Les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté devraient être conçues, mises en œuvre et évaluées en coopération avec les premiers concernés. Or, cette collaboration peut prendre de nombreuses formes. Une nouvelle étude présente quelques exemples de participation et identifie les conditions de leur succès. **Emanuela Chiapparini, Claudia Schuwey, Michelle Beyeler; Haute école spécialisée bernoise; Caroline Reynaud, Sophie Guerry, Barbara Lucas, Nathalie Blanchet; Haute école spécialisée de Suisse occidentale**

POUR LES VIEILLARDS ET LES INVALIDES



INITIATIVE
ROTHENBERGER
OUI

WOLFSBERG ZÜRICH

Affiche pour l'initiative Rothenberger lancée à la mi-février 1919 par le conseiller national radical Christian Rothenberger en vue de créer une assurance invalidité, vieillesse et survivants. Cette initiative fut rejetée par 58% des suffrages en mai 1925. À peine six mois plus tard, 65,4% des votants ont approuvé le projet de révision constitutionnelle présenté par le Conseil fédéral qui visait à poser les bases de la création d'une assurance-vieillesse, survivants et invalidité. Ce projet avait été discuté au sein des Chambres parallèlement à l'initiative.

L'un des points les plus controversés de l'initiative Rothenberger était le mode de financement qui prévoyait, contrairement au projet du Conseil fédéral, la perception d'impôts directs au moyen du produit de l'impôt sur les bénéfices de guerre. Les propositions de financement des deux projets ont fait l'objet de vives discussions au niveau politique. Les débats ont finalement abouti à envisager un financement mixte pour l'AVS.

Le fait que la Suisse n'avait pas à soigner des invalides de guerre après la Première Guerre mondiale a permis au Conseil fédéral et au Parlement de fixer des priorités en matière de politique sociale et d'instaurer l'AVS avant l'AI. L'élaboration de la LAI fut finalement retardée de trente ans.

DOSSIER

L'assurance-invalidité fête ses 60 ans

En instaurant la loi fédérale sur l'assurance-invalidité, adoptée à l'unanimité par le parlement le 19 juin 1959, le Conseil fédéral honora une promesse faite en 1919 déjà, alors qu'il proposait d'introduire une assurance-invalidité, vieillesse et survivants. Il commença toutefois par mettre en place l'AVS en 1948, avec l'accord explicite du peuple et des cantons. Ce fut seulement au milieu des années 1950 que la pression politique s'intensifia, à tel point que la loi sur l'assurance-invalidité fut élaborée en l'espace de cinq ans et entra en vigueur le 1^{er} janvier 1960.

Dans ce numéro, un bref aperçu historique laisse apparaître que l'AI, qui garantit la sécurité sociale ainsi que l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, remplit une mission dynamique qui doit constamment être repensée. L'histoire de la loi n'est cependant pas le sujet principal de ce dossier: il y est avant tout question du présent et de l'avenir de l'AI, abordés dans une entrevue avec le conseiller fédéral Alain Berset et dans des appréciations exprimées par des parties prenantes importantes. ■

« L'AI donne une perspective aux personnes atteintes dans leur santé et à leurs familles »

Entretien écrit mené par Urs Manz, domaine AI, et Suzanne Schär, Communication, OFAS

La CHSS s'est entretenue avec le conseiller fédéral Alain Berset au sujet de la promesse d'intégration faite aux personnes en situation de handicap lors de l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), il y a 60 ans.

Dans quelle mesure cette promesse a-t-elle été tenue ? Sur quels plans avons-nous réussi à garantir la participation à la vie sociale et où est-il encore nécessaire d'agir ?

CHSS: Monsieur le conseiller fédéral, la Suisse mesure la force de la communauté au bien-être du plus faible de ses membres. Dans cette optique, elle a mis en place un système de sécurité sociale solide après la Seconde Guerre mondiale. Dans quelle mesure l'AI y contribue-t-elle ?

Alain Berset: En instaurant l'assurance-invalidité, la société a promis aux personnes en situation de handicap et à leurs familles qu'elle ne les laisserait pas seules. Encore aujourd'hui, c'est le principe fondamental de l'AI. Il est remarquable que dès le début, son but premier ait été de garantir

aux personnes en situation de handicap une place dans la vie professionnelle et la société.

Et où en sommes-nous aujourd'hui ? Cette promesse a-t-elle été tenue ?

Avec l'adoption de la réforme « Développement continu de l'AI » lors de la dernière session d'été, le Conseil fédéral et le Parlement ont franchi un pas important. Grâce à cette révision, l'AI pourra continuer à renforcer son travail d'intégration, en particulier pour les jeunes et les personnes atteintes dans leur santé psychique.

Selon vous, quel a été le plus grand accomplissement de l'AI depuis sa création, et pourquoi ?

L'AI donne une perspective aux personnes atteintes dans leur santé et à leurs familles : le soutien qu'elles reçoivent leur permet de participer à la vie économique et sociale. L'intégration professionnelle va de pair avec l'intégration sociale. L'AI est financée par tous, pour tous. Comme l'AVS, c'est une assurance universelle. Chacun y contribue : les employeurs, les salariés et l'État. À ce titre, elle bénéficie d'un vaste soutien politique.

Malgré tout, l'AI subit régulièrement des pressions politiques importantes. Certains la trouvent trop généreuse et dénoncent les « faux invalides ». Pour d'autres, elle est trop restrictive.

Oui, les avis ont divergé et divergent encore grandement quant à la direction dans laquelle l'AI doit se développer. Dans les années 1990, les débats portaient sur la situation financière de l'AI, car les cas de maladies psychiques avaient fortement augmenté et, avec eux, le nombre de rentes. En réponse à ce problème, l'AI a mis l'accent sur la réadaptation, en particulier lors de sa 5^e révision. Elle est donc en voie de désendettement, ce qui nous permet de nous éloigner de cette logique d'assainissement et d'épargne. Certains aspects qualitatifs reviennent au premier plan, tels que le meilleur accompagnement des enfants, des adolescents et des personnes atteintes de maladies psychiques, la surveillance de l'AI ou encore les expertises. Ces éléments sont essentiels pour garantir une AI juste et équitable. C'est pourquoi j'ai fait en sorte qu'ils soient examinés de plus près et, si nécessaire, améliorés. Les discussions sur l'AI se poursuivront toujours, et c'est bien ainsi.

La dette de l'AI envers l'AVS s'élève encore à plus de 10 milliards de francs; de surcroît, la crise du coronavirus a laissé des traces dans les finances de l'AI. Êtes-vous sûr que la logique d'assainissement et d'épargne appartient au passé ?

En effet, la crise du coronavirus laissera des traces dans toutes les assurances sociales. Toutefois, il est probable qu'il ne s'agisse que d'un effet passager, qui ne devrait pas nous faire abandonner notre optique à long terme. Une assurance sociale ne peut pas et ne doit pas être gérée de la même manière qu'une entreprise sur le marché. Ses prestations et son financement doivent être garantis à long terme.

Mais cela représente une charge pour l'AVS, pour laquelle chaque franc compte.

Actuellement, l'AVS peut supporter la dette de l'AI. Celle-ci est rémunérée à un taux d'intérêt conforme au marché. Et il est de toute façon nécessaire de réformer l'AVS, indépendamment du moment auquel l'AI aura remboursé sa dette. Nous devons toujours garder une vision d'ensemble et ne pas nous focaliser sur une seule assurance. L'AVS et l'AI forment le cœur du 1^{er} pilier. Elles sont étroitement liées. Par exemple, il faut être conscient qu'une augmentation de l'âge de la retraite aurait aussi des répercussions sur l'assurance-invalidité. Relever d'une année l'âge de la retraite coûterait 250 millions de francs à l'AI.

La pression économique et politique sur l'AI ne va sûrement pas diminuer après la crise du coronavirus.

Les assurés qui dépendent des prestations de l'AI ne sont pas responsables du fait que la pandémie a aussi touché la Suisse. Durant la crise, l'État a apporté un soutien massif à l'économie en aidant les entreprises, les salariés et les indépendants directement ou indirectement touchés. Il serait injuste d'en faire subir les conséquences aux personnes en situation de handicap. Nous devons cependant être conscients que le travail d'intégration de l'AI pourrait devenir encore plus difficile : la crise du coronavirus a affaibli le marché de l'emploi.

Dans ces conditions, où voyez-vous encore un potentiel d'optimisation ?

L'AI a fait son travail. La réforme du « Développement continu » permettra d'améliorer les mesures médicales, les mesures d'ordre professionnel, le régime des indemnités journalières et le système des rentes, autrement dit presque toutes les prestations qu'elle propose. Ainsi, nous pourrions conseiller et accompagner les personnes concernées de façon plus ciblée. Il est crucial de prendre les bonnes mesures de réadaptation au bon moment, en particulier chez les jeunes. Maintenant, nous devons mettre en œuvre ce projet, puis analyser son efficacité avant de proposer de nouvelles mesures.

L'engagement des partenaires sociaux en matière de réadaptation est-il suffisant ou devraient-ils en faire encore plus ?

Les partenaires sociaux font du bon travail. En 2017, lors de la Conférence nationale en faveur de l'intégration des per-

sonnes handicapées sur le marché du travail, tous les participants se sont accordés à dire que nous ne pouvons atteindre cet objectif qu'ensemble. Il n'y a jamais eu d'engagement aussi clair en faveur de la collaboration. J'entends régulièrement des histoires de PME qui parviennent avec succès à offrir une perspective aux personnes atteintes dans leur santé. C'est particulièrement important en cette période de crise. Sur-tout en ce qui concerne les jeunes gens, pour qui il est devenu plus difficile de trouver une place d'apprentissage. La formation des jeunes en situation de handicap devrait, dans la mesure du possible, se faire sur le marché primaire du travail. Les employeurs doivent leur donner une chance.

L'industrie pharmaceutique s'est rendu compte que le développement de médicaments pour traiter les maladies rares était un marché rentable. En cas d'infirmité congénitale, l'AI prend en charge les coûts des mesures médicales. Ce système peut vite devenir un puits sans fond, en particulier dans le cas des maladies rares.

C'est une bonne chose que les entreprises pharmaceutiques proposent des traitements contre les maladies rares. Cependant, les prix demandés sont parfois problématiques. Le développement continu de l'AI constitue désormais une base permettant d'évaluer ces traitements selon les critères de l'efficacité, de l'adéquation et de l'économicité.

Depuis 1995, l'AI est décentralisée: 27 offices AI, près d'une centaine de caisses de compensation, dix services médicaux régionaux et l'OFAS. Pouvons-nous encore nous permettre de conserver cette structure fédérale malgré la pression élevée sur les coûts?

Pour mener à bien son travail d'intégration, l'AI doit être proche des employeurs et des assurés. Le marché du travail n'est pas le même à Berne qu'à Genève ou à Uri, et encore bien différent au Tessin.

Lors de la session d'été, le Parlement a mis en place un nouveau régime de sécurité sociale, celui des prestations transitoires pour les chômeurs âgés. Dans quelle mesure était-il judicieux d'introduire une prestation sociale de plus? N'aurait-il pas été plus pertinent d'élargir la palette d'outils de réinsertion dont disposent les partenaires sociaux et les offices régionaux de placement, de façon analogue aux mesures de la LAI?

Les prestations transitoires sont un grand accomplissement. Elles nous permettent d'aider des personnes se trouvant dans une situation très difficile à passer dignement de la vie active à la retraite. Ces prestations sont au centre des discussions parce qu'elles ont nécessité l'élaboration d'une nouvelle loi, mais elles font partie d'un ensemble de sept mesures visant à mieux exploiter le potentiel de main-d'œuvre indigène et à renforcer le travail de réinsertion. Ces mesures s'adressent



Photo: Alessandro de la Valle / Keystone

Alain Berset: « Il est crucial de prendre les bonnes mesures de réadaptation au bon moment, en particulier chez les jeunes. »

aux réfugiés, aux personnes admises à titre provisoire et aux travailleurs âgés. Il s'agit notamment de la prolongation du préapprentissage d'intégration, de la gratuité des services d'orientation professionnelle à partir de 40 ans, de la prise en compte des acquis ou encore d'un programme d'impulsion à l'intention des demandeurs d'emploi difficiles à placer. Le paquet inclut aussi des mesures relatives au marché du travail pour les personnes de plus de 50 ans en fin de droit.

Le revenu de base inconditionnel est souvent cité comme alternative au système complexe des différentes assurances, qui pose souvent des problèmes en matière de collaboration. Une telle solution aurait certainement permis de traverser plus facilement la crise du coronavirus.

Le revenu de base inconditionnel est une idée très intéressante, mais il pose plusieurs problèmes. Qui paierait ? La tentative d'une commune de Suisse alémanique a échoué pour cette raison. De plus, la crise du coronavirus a montré que les outils existants nous permettent d'agir très rapidement et de façon ciblée. À cela s'ajoute la question de l'intégration : en quoi un revenu de base inconditionnel la favoriserait-il ? Permettrait-il de soutenir les jeunes gens en situation de handicap dans le passage difficile de l'école à la vie active ? De payer un assistant pour éviter à une personne de devoir vivre en home ?

Pour finir, tournons-nous vers l'avenir de l'AI : que devrait-il se passer pour qu'elle ne soit plus du tout nécessaire en 2050 ?

Malgré le progrès technique et médical, une forme d'AI sera toujours nécessaire. L'inclusion est une mission permanente. Pour pouvoir participer à la vie sociale, les personnes atteintes dans leur santé doivent bénéficier du soutien individuel de l'AI. L'égalité de traitement est tout aussi importante, comme l'affirment la loi sur l'égalité pour les handicapés et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées. Pour cela, il faut agir sur les structures sociales, par exemple sur le monde du travail. Les personnes en situation de handicap rencontrent toujours de nombreux obstacles. ■

L'AI : parent pauvre et enfant modèle de l'État social

Urs Germann, Université de Berne

L'introduction de l'AI en 1960 représenta une étape importante dans le développement de l'État social. Son histoire jalonnée de combats politiques témoigne de la façon dont les responsables politiques et l'administration réagirent aux nouveaux défis sociaux. Elle reflète également l'attitude de la société vis-à-vis des personnes atteintes dans leur santé, souvent défavorisées socialement.

L'histoire de l'AI est longue et mouvementée. Jusque tard dans le XX^e siècle, les infirmités congénitales, les maladies et les accidents faisaient partie des risques de l'existence. En 1919, dans le contexte de la crise politique qui suivit la Première Guerre mondiale et sous la pression du mouvement ouvrier, le Conseil fédéral proposa pour la première fois d'introduire une assurance-invalidité, vieillesse et survivants. Toutefois, il fit marche arrière en 1924 déjà, reportant l'instauration de l'AI pour donner la priorité à l'AVS. En 1925, le nouvel art. 34^{quater} de la Constitution fédérale entérina cette décision. Le report de l'AI fut justifié tour à tour par la situation économique difficile, le financement incertain de la sécu-

rité sociale ou encore les craintes d'effets pervers et d'abus. En guise de compensation, la Confédération commença dans les années 1920 à octroyer des subventions à des organisations de défense des personnes handicapées.

Cette tactique d'ajournement se répéta après la Seconde Guerre mondiale et l'introduction de l'AVS en 1948. N'ayant pas à soigner des mutilés de guerre, la Suisse continua de renvoyer à plus tard les revendications sociales d'une petite minorité d'« infirmes » dont le nombre était estimé autour de 40 000 à 90 000. En 1951, l'Association suisse des invalides (aujourd'hui Procap) ne parvint pas à obtenir une majorité en faveur de l'AI, même au sein des organisations de défense des

personnes handicapées. Pro Infirmis, la plus grande association faîtière, refusa une assurance étatique pour des raisons financières et proposa, à la place, de développer l'aide privée aux personnes handicapées. Il fallut attendre la deuxième moitié des années 1950 pour que deux initiatives populaires, déposées par le Parti du travail et le Parti socialiste, et plusieurs interventions parlementaires augmentent la pression. Cette fois-ci, elles furent largement soutenues, y compris dans le camp bourgeois. Les représentants de l'économie voyaient même la mise en place rapide de l'AI comme une occasion bienvenue de repousser une extension de l'AVS. En 1959, le Parlement adopta enfin le projet en procédure accélérée ; le 1^{er} janvier 1960, la loi sur l'assurance-invalidité (LAI ; RS 831.20) entra en vigueur.

Le handicap était principalement considéré comme une restriction de la capacité de gain.

RÉADAPTATION ET COUVERTURE DES BESOINS VITAUX Dès le début, l'AI fut conçue comme une assurance sociale combinant plusieurs types de prestations. Outre les rentes, elle prévoyait des mesures de réadaptation professionnelle et médicale, des contributions aux frais de soins, des moyens auxiliaires ou encore des subventions versées à des organisations et à des établissements pour personnes handicapées. Elle offrit ainsi une réponse globale à la question de savoir comment la Suisse de l'après-guerre comptait prendre en charge les personnes atteintes dans leur santé. Le handicap y était principalement considéré comme une restriction de la capacité de gain devant être compensée par des mesures de politique sociale. Tout comme l'AVS, introduite une dizaine d'années auparavant, l'AI était financée au moyen de cotisations paritaires et de subsides des pouvoirs publics. En outre, ces deux assurances furent reliées jusqu'en 2011 par un fonds de compensation commun.

La création de l'AI a été acceptée en grande partie à la devise selon laquelle « la réadaptation prime la rente ».

La création de cette assurance sociale a été acceptée en grande partie grâce à la devise selon laquelle « la réadaptation prime la rente, » susceptible de rallier une majorité. Pendant la période de haute conjoncture, caractérisée par un marché du travail asséché, les partisans de l'AI espéraient utiliser le potentiel économique de la main-d'œuvre que représentaient les personnes handicapées et maintenir les coûts de l'assurance à un niveau bas. Dans les années 1950 déjà, la « réadaptation » était devenue une formule magique de la politique en matière d'invalidité. Sous l'impulsion de la Fédération suisse de l'intégration des handicapés dans l'économie (FSIH), de grands employeurs avaient commencé à s'engager volontairement en faveur de l'intégration professionnelle des personnes handicapées. L'AI reprit ces bases pour développer ses propres mesures en la matière, telles que l'orientation professionnelle, l'aide à la recherche d'emploi, l'entraînement au travail ou encore l'adaptation individuelle des postes de travail. Cet engouement pour l'intégration exprimait aussi une certaine mentalité : il renforça l'idéalisation des performances et l'importance de l'activité professionnelle pour l'appartenance sociale. En même temps, il accentua la division des tâches entre hommes et femmes. En effet, l'appel à l'intégration s'adressait avant tout aux hommes atteints dans leur santé. Ils étaient considérés comme une « réserve de main-d'œuvre » utile et avantageuse. Il fallait, dans l'idéal, donner la possibilité aux jeunes hommes handicapés d'apprendre un métier, puis de trouver un emploi qualifié. En revanche, les jeunes femmes handicapées, pour autant qu'elles soient prises en compte, étaient souvent poussées à effectuer des activités mal payées

et non qualifiées, par exemple comme employées de maison ou comme auxiliaires.

Selon la LAI, seules les personnes subissant une incapacité de gain durable (partielle ou totale) avaient droit à une rente. À cet égard, l'AI combla une lacune importante. Avant 1960, seule une petite partie de la population était assurée contre les conséquences d'une perte de gain due à des problèmes de santé. Rares étaient ceux qui avaient droit aux prestations de l'assurance-accidents, de l'assurance militaire ou d'une caisse de pension. Les femmes au foyer, les personnes sans activité lucrative et celles atteintes d'une infirmité congénitale n'étaient pas du tout assurées ; si leur famille ne les soutenait pas, elles dépendaient de l'aide sociale. Tout comme l'AVS, l'AI était une assurance générale destinée à l'ensemble de la population et fournissait aussi des prestations aux assurés n'ayant pas cotisé. Le fait que les deux assurances étaient couplées eut pour conséquence que l'AI ne versait pas non plus de rentes couvrant les besoins vitaux. En 1960, une rente AI ordinaire simple allait de 75 à 155 francs mensuels (le salaire d'un ouvrier étant d'environ 650 francs par mois). La majorité du Parlement avait refusé des corrections en faveur des bénéficiaires de rentes AI, qui ne disposaient généralement pas d'autres sources de revenus.

Le couplage de l'AI avec l'AVS eut pour conséquence que l'AI ne versait pas non plus de rentes couvrant les besoins vitaux.

Seules l'introduction des prestations complémentaires (1966) et l'augmentation de la rente lors de la 8^e révision de l'AVS (1972) permirent à de nombreux bénéficiaires de rente AI de ne plus dépendre de l'aide sociale. En 1988, l'introduc-

tion du quart de rente constitua un autre développement important.

Une terminologie désuète ?

De nos jours, le terme d'« assurance-invalidité » est souvent perçu comme désuet et discriminatoire. Littéralement, « invalide » signifie « sans valeur ». Au XVII^e siècle déjà, les personnes en incapacité de travailler, qui devaient être soutenues financièrement, étaient qualifiées de « pauvres invalides ». À l'époque de l'introduction de l'AI, le terme d'invalidité était néanmoins tout à fait actuel. Alors qu'avant 1960, les personnes atteintes dans leur santé étaient encore qualifiées d'« anormales », d'« arriérées » ou d'« infirmes », la terminologie de l'AI semblait, en comparaison, empreinte d'une objectivité médicale. Le terme général de « handicap » commençait alors tout juste à s'imposer. De nos jours, on parle plutôt de « personnes en situation de handicap » ou, dans le contexte pédagogique, d'enfants présentant des « besoins spécifiques ». En janvier 2020, le Conseil des États a chargé le Conseil fédéral d'examiner comment la LAI pourrait être modernisée sur le plan linguistique (postulat 20.3002, Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil des États).

MAINTIEN DE STRUCTURES SPÉCIALISÉES L'aide privée aux personnes handicapées représenta un défi supplémentaire pour l'AI. Il s'agissait là de fondations et d'associations gérant des écoles ou des institutions pour les personnes en situation de handicap. Ces établissements se trouvaient souvent dans une situation financière désastreuse. Afin de les soutenir, la LAI prévoyait des subventions pour les frais de construction et d'exploitation de homes, ateliers protégés et écoles spécialisées. Avec le temps, il en résulta un financement mixte compliqué, auquel contribuaient également les cantons et des organisations privées. Les subventions mentionnées passèrent d'un montant nominal de 27 millions (1965) à 364 millions (1980), puis à 1815 millions de francs (2005). En tenant compte de l'inflation, cela correspond à une multiplication par vingt. Lors de la réforme de la péréquation financière en 2008, le financement des homes, des ateliers et des écoles spécialisées pour personnes en situation de handicap fut finalement entièrement attribué aux cantons.

Les cotisations AI furent d'abord utilisées pour améliorer l'infrastructure. Par la suite, elles servirent à mettre en œuvre de nouveaux concepts de pédagogie sociale et curative ainsi qu'à professionnaliser le personnel des homes. Sur le long terme, cette injection massive de fonds permit d'améliorer les possibilités de formation des enfants et des adolescents handicapés et de développer la réadaptation

médicale. Dès les années 1980, elle offrit aussi davantage la possibilité aux ateliers protégés d'employer (durablement) des personnes handicapées, et aux homes d'accueillir à long terme des patients souffrant de troubles psychiques. Malgré tout, les effets restèrent mitigés : l'État social en expansion consolida ainsi des structures séparatives sans se poser la question fondamentale de savoir comment les personnes handicapées pouvaient être intégrées à la société. À la place, légitimé par les principes de l'assistance et de l'encouragement, un univers parallèle d'institutions spécialisées se mit en place, influençant de façon déterminante les perspectives de vie des personnes concernées. Du point de vue historique, l'AI a paradoxalement contribué à ce qu'aujourd'hui encore, la Suisse peine à favoriser l'intégration scolaire et à créer des offres de soins et de prise en charge près du lieu de domicile.

L'AI EN PLEINE CRISE L'AI naquit du boom économique de l'après-guerre. Toutefois, le vent tourna avec la récession des années 1970. Au cours des décennies suivantes, l'automatisation, la croissance du secteur tertiaire et la globalisation des entreprises eurent pour conséquence la disparition de places de travail facilement accessibles et l'augmentation des qualifications requises sur le marché de l'emploi. Durant cette période, l'AI servit toujours plus de filet de sécurité pour les travailleurs aux capacités restreintes dont le poste avait été victime de la rationalisation. En outre, la faible conjoncture freina la croissance des recettes. Dès les années 1970, des difficultés financières apparurent, mais les

comptes de l'AI affichaient encore un équilibre. C'est seulement dans les années 1990 que l'écart entre les dépenses et les recettes s'accrut. En 2005, le déficit s'élevait à 1,7 milliard de francs, autrement dit à 15 % des dépenses annuelles. La dette de l'AI envers l'AVS atteignit 15 milliards de francs en 2010.

Ces difficultés engendrèrent des pressions en faveur d'une réforme. Les instances politiques et l'administration misèrent d'abord sur des mesures organisationnelles, telles que l'optimisation des procédures d'instruction médicale et professionnelle ou l'attribution de la responsabilité de l'exécution aux offices AI cantonaux, créés dans le cadre de la 3^e révision de l'AI (1991). Le déficit put être comblé en faisant passer les cotisations des assurés de 1,4 à 1,5 % (1995) et en opérant à deux reprises (en 1998 et en 2003) un transfert financier de 3,7 milliards de francs provenant du régime des allocations pour perte de gain. Une réduction notable des prestations échoua suite au veto des citoyens, qui refusèrent en 1999 ce qui aurait dû être la 4^e révision de l'AI, car le projet prévoyait la suppression des quarts de rente. Les éléments non contestés de ce projet de réforme, tels que la mise en place de services médicaux régionaux (SMR) chargés d'évaluer les conditions médicales du droit aux prestations, furent repris par la suite et entrèrent en vigueur en 2004 en tant que 4^e révision de l'AI.

Après le tournant du millénaire, les velléités de réforme s'intensifièrent. La hausse de l'effectif des rentes devint alors la préoccupation majeure des responsables politiques et de l'administration. En effet, le nombre de bénéficiaires de rente passa de 173 000 en 1997 à 249 000 en 2005 ; cette augmentation était en particulier imputable aux maladies psychiques ou aux affections douloureuses. La méfiance latente à laquelle l'AI et ses bénéficiaires faisaient face depuis longtemps atteignit son apogée dans les années 2000, sur fond de débat virulent entre les partis politiques au sujet des prétendus abus de « pseudo-invalides » et de rentiers domiciliés à l'étranger. Dans ce contexte, la 5^e révision de l'AI entra en vigueur en 2008. Son objectif consistait à stopper l'augmentation de l'effectif des rentes en favorisant une politique de réadaptation. Le principe « la réadaptation prime la rente », déjà appliqué au moment de l'introduction de l'AI, fut alors interprété à travers le prisme du paradigme néolibéral de l'activation. Le maintien de la capacité de gain était avant

L'AI a servi de filet de sécurité pour les travailleurs aux capacités restreintes dont le poste avait été victime de la rationalisation.

tout considéré comme une question de motivation personnelle et de volonté. Ainsi, la responsabilité individuelle et l'obligation de coopérer des assurés devinrent centrales. Face à cette vision, d'autres moyens d'assainissement de l'AI, tels qu'une nouvelle augmentation des cotisations ou l'introduction d'un taux d'emploi des personnes en situation de handicap, n'avaient aucune chance d'aboutir sur le plan politique.

Le principe « la réadaptation prime la rente » fut alors interprété à travers le prisme du paradigme néolibéral de l'activation.

La 5^e révision de l'AI compléta la palette d'instruments de l'AI par des mesures facilement accessibles de détection et d'intervention précoces ainsi que de réinsertion. De plus, les employeurs furent incités de façon ciblée à employer ou à maintenir en emploi des personnes handicapées. La coopération entre les offices AI, l'assurance-chômage et l'aide sociale fut également renforcée par la création, en 2010, de la collaboration interinstitutionnelle (CII). Les réformes suivantes continuèrent sur la même lancée. La 6^e révision de l'AI (2012) mit l'accent sur la révision des rentes axée sur la réadaptation. L'objectif était de mettre fin à la logique « rente un jour, rente toujours » et de réintégrer au marché du travail les bénéficiaires de rente AI présentant un potentiel d'activité. Le dernier projet de développement continu de l'AI en date (17.022), adopté par le Parlement en juin 2020, a pour but principal de permettre aux jeunes et aux personnes atteintes de troubles psychiques d'accéder à une formation professionnelle et au monde du travail.

CONSOLIDATION ET NOUVEAUX DÉFIS Après 2010, on observa une certaine consolidation. Le nombre de bénéficiaires de rente diminua jusqu'à 218 000 en 2018. Parallèlement, le budget de l'AI fut allégé grâce à des mesures d'économie prises dans le cadre de la 5^e révision de l'AI (suppression des rentes complémentaires en cours et du supplément de carrière, relèvement à trois ans de la durée minimale de cotisation donnant droit à une rente ordinaire, etc.). Le relèvement temporaire de la taxe sur la valeur ajoutée (2011-2017) permit de réduire la dette de l'AI envers l'AVS. Malgré tout, le niveau des prestations et le financement de l'AI demeurent politiquement contestés, comme l'ont montré les récentes discussions du Parlement sur la réduction des rentes pour enfant dans le cadre du développement continu de l'AI.

Il est indéniable que l'accès aux rentes a été nettement restreint ces dernières années. En revanche, le nombre de mesures de réadaptation professionnelle a nettement augmenté. Faute de données fiables, il est toutefois difficile de déterminer si cette politique aura un effet durable. La question de savoir dans quelle mesure l'octroi plus restrictif des rentes de l'AI a engendré des transferts vers l'aide sociale est notamment contestée. Par contre, il est devenu évident que de nombreux facteurs influencent la possibilité des personnes atteintes dans leur santé d'exercer une activité professionnelle. L'évaluation des mesures de la 6^e révision de l'AI montre par exemple que les révisions de rentes atteignent leurs limites en raison de la charge administrative qu'elles engendrent et des capacités limitées du marché du travail, mais aussi du fait de l'exigibilité des mesures pour les personnes concernées. Il apparaît de plus en plus clairement que l'insertion professionnelle ne peut réussir que si toutes les parties impliquées (assurances sociales, employeurs et assurés) tirent à la même corde et que les charges sont réparties équitablement.

Aujourd'hui, d'autres défis se posent. Alors que l'AI, en tant qu'assurance sociale classique, ne fait que servir des prestations compensatoires, la loi sur l'égalité pour les handicapés (2004) et la Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées (2014) mettent l'accent sur le droit de ces personnes à la participation sociale. L'égalité d'accès à la formation et au marché du travail en fait partie. La convention de l'ONU exige que les États contractants encouragent l'autonomie, au-delà de la couverture des besoins vitaux.

Cela implique notamment d'adapter les régimes de sécurité sociale. La contribution d'assistance de l'AI, introduite en 2009 à titre expérimental et en 2012 de façon définitive, est une innovation en la matière. Elle permet aux personnes tenant leur propre ménage de se procurer elles-mêmes le soutien dont elles ont besoin dans le cadre d'un budget d'assistance. L'objectif consiste à encourager les formes de logement autonomes et à éviter les entrées en home. L'avenir montrera dans quelle mesure de telles approches permettent de promouvoir l'inclusion dans le monde du travail. Pour ce faire, la coordination avec les organisations d'aide aux personnes handicapées, tâche qui incombe aux cantons depuis 2008, sera essentielle. Il reste à déterminer quel rôle les organisations soutenues par la Confédération joueront dans la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées.

CONCLUSION Au fil du temps, l'AI a été à la fois le parent pauvre et l'enfant modèle de l'État social suisse. D'une part, sa création tardive et les luttes acharnées menées pour son financement et pour le versement de prestations couvrant les besoins vitaux mettent en lumière sa position marginale, en tant qu'assurance sociale dont seule une minorité de la population a besoin. À cela s'ajoute le fait que, concernant les bénéficiaires de rente AI, les instances politiques et l'administration n'ont jamais réussi à se débarrasser totalement de la méfiance institutionnalisée qui est depuis toujours largement répandue dans le domaine de l'aide sociale. D'autre part, l'histoire de l'AI témoigne d'une innovation sociale sans précédent. Dès son introduction, l'AI contribua en permanence à façonner la protection sociale et influença la situation de vie de ses bénéficiaires bien plus que les autres branches de l'assurance sociale, bien que, sur certains points, les méthodes appliquées doivent aujourd'hui être considérées d'un œil critique. La remise de moyens auxiliaires, la promotion de la réadaptation, le financement de traitements, d'écoles spécialisées, de homes et de places de travail protégées, et, plus récemment, l'encouragement de la vie autonome constituèrent des signaux forts. Pourtant, l'AI dut souvent faire face à des facteurs échappant ou ayant été soustraits à son influence, tels que les fluctuations du marché de l'emploi et la transformation du monde du travail. En proposant toujours de nouvelles réponses à ces développements, l'AI eut un

impact déterminant sur l'attitude de la société suisse envers les personnes handicapées au cours des 60 dernières années – une influence qu'elle conservera à l'avenir, dans des conditions différentes. ■

SOURCES/BIBLIOGRAPHIE

Site « Histoire de la sécurité sociale » :
www.histoiredelasecuritesociale.ch.

Canonica, Alan (2020) : *Beeinträchtigte Arbeitskraft. Konventionen der beruflichen Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Arbeitgeber (1945–2008)*, Zurich : Chronos (en allemand uniquement).

Office fédéral des assurances sociales (2018) : *Statistique de l'AI 2018* (source en ligne) : www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Assurance-invalidité AI > Statistique (consulté le 20 juin 2020).

Fracheboud, Virginie (2015) : *L'introduction de l'assurance-invalidité en Suisse. Tensions au cœur de l'État social*, Lausanne : Antipodes.

Guggisberg, Jürg et al. (2015) : *Évaluation de la réadaptation et de la révision des rentes axée sur la réadaptation dans l'assurance-invalidité* [Berne, OFAS]. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 18/15 : www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Germann, Urs (2008) : « *Eingliederung vor Rente* ». Behindertenpolitische Weichenstellungen und die Einführung der schweizerischen Invalidenversicherung », in *Schweizerische Zeitschrift für Geschichte* 58, p. 178-197 (en allemand uniquement).

Office fédéral des assurances sociales (2006) : *Statistique de l'AI 2006*, Berne : OFAS.

Centrale de compensation (1980; 1965) : *Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants. Régime des allocations pour perte de gain. Compte de l'assurance-invalidité*, Genève : Centrale de compensation.



Urs Germann

Docteur ès lettres, historien et collaborateur indépendant, Institut d'histoire de la médecine, Université de Berne.
urs.germann@img.unibe.ch

Les attentes envers la Confédération

Suzanne Schär, Office fédéral des assurances sociales

À l'occasion du 60^e anniversaire de la LAI, les parties prenantes s'expriment sur l'état actuel de l'AI et les développements qu'ils souhaitent dans les prochaines années.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), l'intégration professionnelle et sociale des personnes en situation de handicap a été au cœur de la mission de l'AI. L'interprétation, la mise en œuvre et le développement de cette tâche ont toujours fait l'objet de discussions constructives entre les parties prenantes de l'AI et l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Ce dernier veille à une application uniforme de la loi au plan national et assure la surveillance matérielle des organes d'exécution.

Naturellement, la discussion se déroule également dans l'arène politique, où les partis reprennent les différentes positions pour influencer le processus législatif. Les parties prenantes, quant à elles, sont confrontées dans leur travail quotidien aux forces et aux faiblesses de la LAI. Elles sont donc les mieux placées pour en relever les aspects perfectibles.

Tous ces acteurs ont leurs propres attentes et objectifs pour l'AI, certains à titre de représentants des bénéficiaires de la solidarité et d'autres en tant que cotisants. La mission de la Confédération et donc de l'OFAS, en sa qualité d'autorité tutélaire, est de résoudre ces conflits d'objectifs en restant fidèle à la loi.

À l'occasion de ce 60^e anniversaire, la CHSS a laissé la parole aux parties prenantes pour donner un coup de projecteur sur les accomplissements et les défis de l'AI. ■

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI AUJOURD'HUI?

L'idée qu'un handicap ou une maladie chronique ne devrait pas (plus) forcément impliquer un risque de pauvreté pour les personnes concernées et leurs familles est essentielle pour l'indépendance, la dignité et l'autonomie de ces personnes. Malheureusement, ces dernières années, la pratique n'a pas toujours été en résonance avec le concept.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE?

Les personnes atteintes d'une maladie chronique ou présentant un handicap savent d'expérience quels obstacles ils doivent surmonter, de quel soutien ils ont besoin et sous quelle forme ce dernier doit leur être fourni.

– Recourir à leur expertise devrait donc aller de soi, et ce à tous les niveaux (administration, recherche, conseil). Dès lors, seules des organisations qui impliquent des personnes handicapées dans toutes leurs démarches devraient pouvoir bénéficier de subventions octroyées en vertu de l'art. 74 LAI.

– Pour déterminer la capacité de travail, les mêmes critères devraient être appliqués que l'atteinte soit physique ou psychique. L'évaluation doit mettre l'accent sur les limitations liées au travail et ne pas tenir compte de la façon dont l'assuré occupe son temps libre.

– On ne devrait plus parler d'invalidité, mais de personne en incapacité de gain et l'AI, souvent perçue comme une assurance pour handicapés, doit réellement devenir une assurance incapacité de gain.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE?

Les assurés présentant une atteinte psychique constituent aujourd'hui le groupe le plus important des bénéficiaires de rente AI. Cependant, le succès de réadaptation de ces personnes se fait attendre. Tous les acteurs, non seulement l'AI, mais aussi les employeurs et les assurés doivent s'ouvrir davantage à des solutions créatives, flexibles et innovantes. ■

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI?

Au fil des dernières révisions, l'AI est passée d'une assurance de rentes à une assurance de réadaptation. L'objectif est de promouvoir l'autodétermination et d'exploiter au mieux les potentiels. Voilà précisément ce qui fait la force de l'AI aujourd'hui. Insérer ou réinsérer les personnes souffrant d'un handicap physique ou psychique, chaque fois qu'il est possible, est, pour les personnes concernées, indispensable et inestimable. Cette intégration sur le marché du travail est également importante d'un point de vue social ou économique. La CDEP compte parmi ses tâches celle d'aider les personnes à trouver un emploi et donc à gérer leur quotidien de manière autonome. Dès lors, les responsables cantonaux de l'économie publique bénéficient des prestations de suivi et de réadaptation de l'AI.

QU'ATTENDEZ-VOUS DE L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE?

Les offices du travail cantonaux sont chargés d'intégrer les demandeurs d'emploi sur le marché du travail; dans ce contexte, ils ont des liens avec l'AI. Il faut continuer d'améliorer l'échange de savoir-faire et la coordination aux interfaces entre l'AC et l'AI, qu'il s'agisse de contacts directs ou institutionnels via la CII.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE FACE?

Réinsérer les personnes atteintes dans leur santé psychique restera un défi. Mais les mesures de détection précoce et de suivi décidées par l'actuel développement continu de l'AI, de même que le soutien accordé aux employeurs, donneront une réelle chance aux assurés de réintégrer le marché du travail. ■

ivinfo

Marie Baumann

Blogueuse

www.ivinfo.wordpress.com

**Lorenzo Brancher**

Secrétaire général adjoint, Conférence des Chefs des départements cantonaux de l'économie publique CDEP



Yvonne Gilli
Membre du comité
central de la **FMH**,
responsable du départe-
ment Numérisation/
eHealth

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'AI intensifie les efforts déployés pour la détection précoce d'une invalidité imminente et pour la prise rapide de mesures visant la réadaptation sur le marché primaire du travail. Le corps médical approuve clairement cette orientation. La réforme en cours vise à combler les lacunes encore existantes, en particulier dans le soutien des jeunes lors du passage à la vie active et dans l'accompagnement des personnes souffrant de troubles psychiques. De l'avis du corps médical, cette évolution est juste et importante.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Les médecins travaillent pour ou au nom de l'assurance-invalidité à différents titres. Ils réalisent des expertises ou tâchent de détecter de manière précoce une invalidité imminente. En qualité de généralistes ou de spécialistes, ils accompagnent les personnes concernées sur la voie de la réadaptation sur le marché primaire du travail. Enfin, ils soutiennent leurs patients dans les démarches pour obtenir une rente. Les expériences et les souhaits sont également très divers. Leurs principales attentes : la reconnaissance à sa juste valeur de l'expertise médicale, le respect des droits des patients et du secret médical, ainsi que la protection des données particulièrement sensibles. Mais

les médecins appellent également de leurs vœux une communication aussi transparente que possible, permettant d'éviter les difficultés administratives.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE? Garantir le financement durable des assurances sociales, dont l'AI constitue un pilier essentiel, représentera un défi encore plus grand à l'avenir. Il faut que la société se montre solidaire et soit prête à octroyer des prestations aux personnes les plus faibles et qui en ont le plus besoin. Parallèlement, sur le marché primaire du travail, la pression à la performance augmente pour les salariés. Les personnes en situation de handicap sont doublement touchées. D'une part, il est toujours plus difficile pour elles de trouver une place sûre sur le marché du travail. D'autre part, elles sont les premières dans le viseur lorsque des prestations de l'AI sont supprimées dans le cadre de programmes d'austérité dictés par une logique purement économique. D'un point de vue médical, cette pression peut avoir des effets néfastes pour la santé. Tout l'enjeu est d'octroyer des prestations adaptées aux personnes qui en ont besoin, sans aggraver involontairement leur situation en limitant leurs moyens d'existence. Il convient de placer l'être humain au centre ; pour cela, tous les acteurs doivent faire preuve d'une certaine flexibilité. ■



Marc Moser
Responsable de
communication,
Inclusion Handicap

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'objectif premier de l'AI fait aussi sa force : assurer, de concert avec les prestations complémentaires, la subsistance des personnes handicapées qui ne peuvent travailler, ou alors seulement à temps partiel. En outre, elle contribue grandement à l'intégration sur le marché du travail. Autre point fort, le financement d'offres destinées aux personnes handicapées. Notre service de consultation juridique,

par exemple, répond à une forte demande. Il est important que les assurés disposent d'informations juridiques et, au besoin, d'un représentant.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Le domaine de la réadaptation pourrait être amélioré. À l'issue des mesures de réadaptation professionnelle, seule une toute petite partie des assurés ont un revenu leur permettant de vivre, alors même que l'AI considère qu'ils sont réinsérés. Il faudrait

impliquer plus fortement les employeurs, et de manière plus contraignante. Nous aimerions en particulier que l'AI veille à l'équité et à la neutralité des procédures s'appliquant aux assurés. En effet, ce n'est pas toujours le cas (pensons aux expertises partiales et aux obligations de résultats des offices AI).

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE? Le système de l'AI est fondé sur une vision

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'AI se distingue par son ambition, qui est de couvrir pour toute la population les conséquences financières de l'invalidité, comme l'AVS pour les retraites. Le fait qu'elle poursuit ses objectifs principalement par la réadaptation des personnes en situation de handicap sur le marché du travail constitue aussi une force. Enfin, l'AI connaît un mécanisme de financement éminemment solidaire dont il faut se féliciter.

QU'ATTENDEZ-VOUS DE L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Actuellement, il apparaît que les conditions d'accès aux mesures de l'AI et le montant des prestations octroyées ne sont pas toujours en adéquation avec les objectifs constitutionnels et légaux. L'accès aux prestations de l'AI est de plus en plus difficile : longues procédures, expertises peu transparentes, pris en compte res-

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'AI se base sur le principe selon lequel la réadaptation prime la rente. Ce sont précisément les mesures visant à la réadaptation qui profitent le plus à l'économie. Ces mesures, qui permettent de conserver une expérience et un savoir-faire précieux, prennent d'autant plus d'importance que la pénurie de main-d'œuvre qualifiée s'accroît. Natu-

rellement, elles permettent aussi de réaliser des économies. Mais le succès de la réadaptation est surtout primordial pour les personnes concernées, qui souhaitent rester sur le marché du travail.

dépassée des personnes handicapées, et reste trop axé sur les déficiences. La Convention relative aux droits des personnes handicapées est en vigueur en Suisse depuis 2014. Elle vise à promouvoir l'indépendance et les capacités de ces personnes et à leur permettre de participer pleinement à la société. Adapter l'AI aux exigences de la Convention sera, selon nous, une gageure. ■

trictive des capacités réduites – surtout dans le domaine des risques psychosociaux. En outre, le montant des prestations versées ne permet souvent pas de couvrir les besoins vitaux : près de la moitié des bénéficiaires de rentes AI dépendent des prestations complémentaires.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE? L'expérience le montre : plus l'AI intervient tôt et de façon globale, meilleure est la situation de l'assuré. Il est crucial d'intégrer sur le marché du travail des personnes dont la capacité de travail est limitée pour des raisons médicales, mais l'intégration est encore insuffisante. Car les employeurs n'ont pas tenu les promesses qu'ils ont faites à l'occasion des dernières révisions de l'AI, à savoir fournir sur une base volontaire des emplois adaptés. Il reste à faire la preuve que les nouvelles mesures permettront d'améliorer la réadaptation au poste de travail. ■



Gabriela Medici
Secrétaire centrale,
Union syndicale suisse
USS

rellement, elles permettent aussi de réaliser des économies. Mais le succès de la réadaptation est surtout primordial pour les personnes concernées, qui souhaitent rester sur le marché du travail.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Ce que l'AI a réalisé jusqu'ici en matière de réadaptation



Hans-Ulrich Bigler
Directeur Union suisse
des arts et métiers
USAM

est précieux et louable. Cependant, comme partout, il y a un potentiel d'optimisation. L'AI doit en permanence s'adapter au monde du travail, qui devient toujours plus dynamique, et se montrer encore plus souple pour répondre aux besoins des entreprises.

Il est important aussi d'intensifier la lutte contre les abus, qui sapent la confiance à l'égard des assurances sociales et leur causent des dommages durables. Certes, l'AI lutte déjà contre les abus, mais ces efforts doivent être intensifiés.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE

FACE? Dans le cadre de la révision 6b de l'AI, le Conseil fédéral et l'administration avaient déclaré qu'il serait possible de renoncer à d'autres mesures d'économie et d'assurer le redressement financier de l'assurance sans la moindre réduction de prestation. Cependant, le résultat de répartition négatif de 383 millions de francs en 2019 contredit cette assertion. Les responsables de l'AI doivent tout mettre en œuvre pour tenir leurs engagements et faire en sorte de redresser les finances de l'AI sans recettes supplémentaires. ■



Silvia Marti
Cheffe de projet,
Conférence suisse des
directrices et directeurs
cantonaux de la santé
CDS

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI ?

L'assurance-invalidité est l'un des piliers du système de sécurité sociale en Suisse. Du point de vue de la CDS, elle constitue, avec l'assurance obligatoire des soins et l'assurance-accidents, un filet de sécurité important.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE ?

Au cours de la session d'été 2020, le Parlement a adopté le projet de développement continu de l'assurance-invalidité. Sur la base de la modification de la loi, le Conseil fédéral peut désormais adapter l'ordonnance concernant les infirmités congénitales ainsi que la liste de ces dernières. Dans son message, il avait notamment annoncé que certaines maladies rares devaient être inscrites dans la liste, ce dont la CDS se réjouit. Parallèlement, le Conseil fédéral estime qu'il y a lieu d'actualiser la liste par l'élimination des éléments obsolètes et bénins, qui seront pris en charge par l'assurance-maladie.

La CDS plaide à cet égard pour une certaine prudence : il s'agit de limiter au maximum les charges des personnes concernées et de leurs familles, ainsi que des caisses maladie et des cantons.

SELON VOUS, À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE FACE ?

Les traitements et la prise en charge sont de mieux en mieux adaptés aux besoins individuels. C'est une évolution positive, mais la tâche de l'AI devient ainsi plus complexe. Les questions de délimitation constituent un autre défi. À partir de quand les personnes en incapacité de travail en raison d'une atteinte psychique relèvent-elles du champ de compétences de l'AI et quand peuvent-elles participer à des mesures d'insertion sur le marché du travail ? Quelles sont les prestations destinées aux enfants présentant des troubles du spectre de l'autisme qui doivent être prises en charge par l'AI, et lesquelles par les directions cantonales de l'éducation ou des affaires sociales ? ■

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI ?

Pour les personnes en situation de handicap, l'AI est un pilier essentiel de la sécurité sociale. Elle prend en charge certains coûts

du handicap, par exemple pour les moyens auxiliaires ou les mesures d'ordre professionnel, et elle contribue à garantir le minimum vital. Par le biais des subventions qu'elle verse à des organisations de l'aide privée aux personnes handica-

pées, l'AI assure un service de consultation sociale et d'autres prestations en faveur des personnes concernées. Elle pourrait encore valoriser ces points forts en améliorant la qualité de ses prestations et en les adaptant davantage aux besoins des assurés.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Notre organisation souhaiterait avant tout que l'AI améliore certaines prestations, par exemple en ce qui concerne les coûts généraux occasionnés par le handicap ou dans le domaine des contributions d'assistance. L'AI devrait aussi, en coopération avec les cantons, garantir le droit des personnes handicapées à l'autodétermination en matière de logement par l'introduction d'une allocation directe à la personne. Enfin, en menant une

stratégie nationale en matière de handicap et de politique sociale, elle devrait permettre aux organisations de l'aide privée aux personnes handicapées de fournir des prestations adaptées aux besoins.

SELON VOUS, À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE FACE? Les personnes en situation de handicap font les frais de l'importante dette de l'AI qu'invoquent les milieux politiques pour s'opposer à un développement ciblé des prestations. À la lumière de la convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées, il faudrait découpler l'AI et l'AVS (notamment pour ce qui est de la dette et du montant des rentes). Dans une optique sociopolitique, l'AI devrait définir des prestations susceptibles de garantir une politique d'inclusion cohérente. ■



Urs Dettling
Membre de la direction,
Pro Infirmis

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? La plus grande force de l'AI est d'être passée d'une assurance de rentes à une assurance de réadaptation. Toute réadaptation réussie implique un ancrage local et une proximité avec les citoyens, tels qu'on les trouve dans la structure même du système fédéral. Or, l'AI sait en tirer parti, cela fait aussi sa force. En effet, la gestion décentralisée, à l'échelon cantonal, permet de développer des conditions cadres adaptées au contexte local. Investir dans la réadaptation est rentable, socialement et financièrement parlant. Le business case étudié en 2019 par la COAI l'a bien montré.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Nous pouvons être fiers que l'AI soit une assurance sociale

porteuse de sens. À l'avenir, elle devra être en mesure d'apporter des solutions adaptées aux mutations sociales et économiques. Cela passe aussi par un changement de mentalité sur le plan financier: par exemple, la prise en charge des coûts des mesures médicales destinées aux mineurs devrait en principe être assurée par les caisses-maladie.

SELON VOUS, À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE FACE? L'AI sera de plus en plus sollicitée pour les maladies psychiques, de façon générale et chez les jeunes en particulier. Autre thème important, la numérisation et son impact sur les personnes handicapées. Quels métiers existeront encore? Comment intégrer les personnes souffrant d'un handicap psychique ou physique sur ce nouveau marché du travail? ■



Florian Steinbacher
Président de la
Conférence des Offices
AI **COAI**

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'AI dispose d'un volume consi-

dérable de faits et chiffres, issus de la recherche et de l'évaluation des divers instruments de l'assurance-invalidité. Il est primordial que les can-



Gaby Szöllösy
Secrétaire générale
Conférence des
directrices et directeurs
cantonaux des affaires
sociales **CDAS**

tons puissent accéder à ces connaissances fort utiles. Les nombreuses études qui paraissent chaque année traitent souvent de questions qui concernent directement les cantons. Ceux-ci peuvent tirer profit de projets communs pour réaliser des développements nécessaires. Nous pensons là aux analyses fondées sur la base de données AS-AI-AC, qui contribuent à mieux comprendre le parcours des bénéficiaires entre l'aide sociale et l'AI. Ou encore au projet pilote « Intervention précoce intensive auprès des enfants atteints d'autisme infantile », qui vise notamment à trouver avec les cantons une solution de financement à long terme.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE ?

Nous demandons la garantie des droits acquis aujourd'hui pour les bénéficiaires de rentes AI. Nous souhaitons également une meilleure réadaptation des personnes en situation de handicap qui occupent aujourd'hui des places de travail dites protégées. La Convention de l'ONU relative aux droits des personnes handicapées préconise

de réduire la séparation institutionnelle qui existe entre les marchés primaire et secondaire du travail, ainsi qu'entre les offres de logements, collectifs ou individuels. Les cantons ne pourront pas relever ces défis sans l'appui de l'AI. Nous sommes également convaincus qu'une collaboration entre l'OFAS et les cantons permettra de créer de nouvelles synergies dans l'aide privée aux invalides sur la base de l'article 74 LAI.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE

FACE ? La situation financière de l'AVS reste insatisfaisante. Sans nouvelles recettes, il ne paraît pas réaliste que sa dette de 10 milliards de francs puisse être épongée d'ici 2030 par des mesures d'économie. Et ce serait injuste à l'égard des bénéficiaires de rente AI. De plus, on peut craindre qu'une crise conjoncturelle n'entraîne une baisse des recettes et une hausse des dépenses. Il faut éviter à tout prix un report des charges financières sur les cantons. Une pratique plus restrictive en matière de rentes, par exemple, pousserait un plus grand nombre de personnes vers l'aide sociale. ■



Adrian Wüthrich
Président **Travail**
Suisse

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE

AUJOURD'HUI ? Grâce à l'AI, le risque d'invalidité est couvert pour tous les salariés. Les personnes en situation de handicap, malgré une vie parfois très dure, disposent ainsi généralement d'un revenu. De plus, les efforts de réadaptation déployés par l'AI en collaboration avec les entreprises permettent d'insérer de nombreuses personnes sur le marché du travail. L'AI constitue donc un élément indispensable de notre filet de sécurité sociale.

même être, si possible, développées. La méthode de calcul appliquée pour définir le taux d'invalidité désavantage les assurés à bas revenu, qui trop souvent n'obtiennent aucune aide. De plus, la qualité des expertises AI soulève de gros points d'interrogation. Dans l'ensemble, les efforts de réadaptation devraient être intensifiés et les employeurs, s'engager encore plus fortement. À cet égard, le développement continu de l'AI va dans le bon sens.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE ?

Travail Suisse souhaite qu'il n'y ait plus de réforme visant à réduire les prestations de l'AI. Celles-ci devraient

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE

FACE ? Le principal défi demeure l'intégration des personnes en situation de handicap sur le marché du travail. Le principe selon lequel le travail prime la rente est juste et important : il ne doit pas rester lettre morte. On attend clairement plus d'efforts de la part des employeurs. L'assainissement finan-

cier de l'AI ne peut se pérenniser sans de grands progrès en matière d'intégration.

Nous devons rappeler sans cesse l'importance de cet élément du premier pilier pour une Suisse

sûre, j'en suis convaincu. Et nous devons accorder une grande attention à l'AI, qui est essentielle, mais aussi fragile. ■

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? L'AI est un soutien important pour les personnes en situation de handicap. Elle leur permet de mener une vie autonome.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Notre époque se caractérise par un rythme effréné et bien souvent, ce sont la rentabilité et l'efficacité économique qui dictent les décisions importantes. En tant qu'organisation, nous souhaitons que l'AI ne perde pas de vue sa véritable mission, à savoir

permettre aux personnes en situation de handicap de participer à la vie sociale et d'accéder au monde du travail.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE? Ces prochaines années, dans un contexte de globalisation et de numérisation croissante, l'AI sera de plus en plus confrontée à de nouvelles questions: comment pourra-t-elle par exemple poursuivre ou même renforcer la réadaptation des personnes en situation de handicap sur le marché du travail? ■



Martin Boltshauser
Responsable du service juridique et membre de la direction, **Procap Suisse**

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? Les employeurs sont résolument favorables à la voie suivie par l'AI pour se transformer d'une assurance de rentes en une assurance de réadaptation. L'AI est pour les employeurs un partenaire important et compétent en vue de réintégrer sur le marché du travail des personnes atteintes dans leur santé. Par ailleurs, l'AI et les employeurs visent le même objectif de renforcement du potentiel de main-d'œuvre indigène et de participation à la vie professionnelle.

QUELS SONT VOS SOUHAITS ENVERS L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Comme il serait insensé d'abandonner des principes qui ont fait leurs preuves, les employeurs continuent de soutenir le travail de réadaptation fourni par les offices AI. Peu de progrès ont cependant été réalisés pour ce qui est du désendettement de l'AI. Bien qu'il soit urgent d'éponger la dette de plus de dix milliards de francs que l'AI a envers l'AVS, la pré-

sente réforme n'a pas été mise à profit pour fixer des objectifs d'économie clairs ni pour supprimer les incitations indésirables. Les employeurs attendent cependant de l'AI, et donc de la Confédération, qu'elle accorde la priorité à l'assainissement financier de l'assurance-invalidité.

SELON VOUS, À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE FAIRE FACE? Le déséquilibre financier de l'AI s'accroîtra encore dans un proche avenir, notamment en raison de la crise liée au coronavirus. L'AI aura donc pour mission difficile de remplir ses objectifs en matière de réadaptation tout en retrouvant un équilibre financier, afin de ne pas imposer de charges supplémentaires aux cotisants, dont font partie les employeurs. Elle devra donc réduire la dette et adapter ses structures.

Les changements dans le monde du travail, avant tout la numérisation, exigent également une grande capacité d'adaptation de la part de tous les acteurs. En même temps, la numérisation offrira de nouvelles possibilités de réadaptation. ■



Valentin Vogt
Président, **Union patronale suisse**



Romain Lanners
Directeur du Centre suisse de pédagogie spécialisée, agence spécialisée de la Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique CDIP

QUELS SONT LES POINTS FORTS DE L'AI DONT VOUS TIREZ UN BÉNÉFICE AUJOURD'HUI? Depuis 1959 et jusqu'à la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT) en 2007, les directions cantonales de l'instruction publique ont travaillé en étroite collaboration avec l'OFAS dans le domaine de la formation des enfants et des jeunes dits invalides. Au cours de ces presque 50 ans, des sommes importantes ont été investies par la Confédération dans la construction d'écoles spécialisées, selon les dogmes plus philosophiques que scientifiques des instituts et séminaires de pédagogie curative en Suisse. Treize ans après l'entrée en vigueur de la RPT, les cantons portent encore l'héritage de ces investissements erronés dans les écoles spécialisées avec leurs settings séparatifs.

Ces dernières années, conformément à la Constitution fédérale, la compétence en matière de formation des enfants et des jeunes ayant des besoins éducatifs particuliers a été transférée aux cantons. Appliquant des modèles de scolarisation de plus en plus inclusifs, ces derniers travaillent à nouveau plus étroitement avec les offices AI cantonaux pour assurer les transitions vers la formation professionnelle et vers le monde du travail. Cette évolution est perçue de manière positive.

QU'ATTENDEZ-VOUS DE L'AI POUR LA PROCHAINE DÉCENNIE? Après la cantonalisation de la pédagogie spécialisée, il s'agira de mettre en place une nouvelle collaboration porteuse d'ave-

nir entre la Confédération et les cantons, une collaboration qui soulèvera bien évidemment des problèmes inédits de délimitation. Les projets innovants, comme les interventions précoces intensives auprès de jeunes enfants présentant des troubles du spectre de l'autisme ou le développement de moyens d'enseignement numériques et de services numériques accessibles à tous les élèves (universal design for learning), nécessitent de nouveaux modèles de financement mixte entre Confédération et cantons.

À QUOI L'AI DEVRA-T-ELLE SELON VOUS FAIRE FACE? En 2007, on a assisté à un changement de paradigme dans le domaine de la formation: les jeunes invalides sont devenus des élèves ayant des besoins éducatifs particuliers. Cependant, à la fin de leur scolarité obligatoire, ces jeunes se retrouvent à nouveau étiquetés comme invalides par la Confédération, une étiquette vieille d'un siècle. La base constitutionnelle de l'assurance-invalidité a en effet été créée dans le contexte de la fin de la Première Guerre mondiale, lorsque nos pays voisins ont mis en place de nouvelles assurances pour soutenir les mutilés de guerre. La Confédération et l'OFAS doivent changer de paradigme et trouver une nouvelle terminologie. Il faut absolument éviter une invalidation et une marginalisation au moment de la transition à l'âge adulte. Il faut au contraire promouvoir une véritable participation sociale des anciens élèves présentant une déficience ou un handicap. ■

QUELLES SONT LES FORCES DE L'AI DU POINT DE VUE DES AVOCATS? À l'heure actuelle, l'AI constitue un important outil au service de la population, notamment en ce qui concerne la détection et l'analyse médicale des handicaps de toutes sortes. Le rôle social de cette assurance n'est pas à démontrer. Elle garantit par ailleurs un accès uni-

versel à des prestations de base dont l'importance n'est pas à négliger.

QUELLES SONT LES ATTENTES DES AVOCATS ENVERS L'AI POUR LES DIX PROCHAINES ANNÉES? Du point de vue de l'avocature, un des défauts principaux que présente actuelle-

ment le système de l'assurance invalidité est l'inégalité des forces entre l'administration et l'assuré. Ceci est notamment dû au rôle souvent décisif des expertises de l'administration et ce malgré l'évolution de la jurisprudence y afférente. Relevons également que la procédure mise en œuvre dans la cadre de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales LPGa ne garantit que très partiellement le droit d'être entendu des assurés. Il est regrettable par ailleurs que les erreurs commises par l'administration puissent être facilement corrigées dans le cadre d'une reconsidération, alors qu'à l'inverse, l'assuré ne peut imposer une telle reconsidération si c'est lui qui aurait omis un élément important en sa faveur. On ne comprend par ailleurs pas pour quelle rai-

son l'OFAS a pour politique d'exclure systématiquement toute transaction, alors que la LPGa prévoit expressément cette possibilité, et que plusieurs questions se prêteraient bien à une telle résolution de litige, à commencer par le calcul du taux d'invalidité, qui reste un exercice hautement subjectif.

QUELS SONT LES GRANDS DÉFIS DE L'AI? Du point de vue de l'avocature, l'AI souffre d'un sérieux déficit de communication avec les assurés et leurs représentants. Cette assurance fonctionne selon un processus particulièrement lourd et rigide. Le dialogue doit être amélioré et l'assuré davantage considéré comme un partenaire que l'objet d'une procédure bureaucratique. ■



Léonard Maradan
Collaborateur juridique,
Secrétariat général,
**Fédération Suisse
des Avocats**

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE (CII)

Une gouvernance pluridimensionnelle au service de l'insertion professionnelle

L'entretien a été réalisé par Sabina Schmidlin, responsable du bureau national de la CII, et Andrea Lüthi, spécialiste de l'insertion professionnelle à l'OFAS.

Il y a une vingtaine d'années, la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national demandait au Conseil fédéral de mettre sur pied un groupe de travail interdépartemental chargé d'élaborer un rapport et un plan de mesures pour optimiser la collaboration interinstitutionnelle (CII). Stefan Ritler, vice-directeur de l'OFAS, Sabina Schmidlin et Andrea Lüthi, spécialistes de l'insertion professionnelle, s'entretiennent des résultats obtenus et des objectifs futurs.

***Bureau national de la CII:** Monsieur Ritler, après avoir dirigé l'office AI du canton de Soleure pendant plusieurs années, vous êtes aujourd'hui responsable du domaine AI de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et membre du comité de pilotage de la CII. Vous connaissez donc la CII du point de vue tant cantonal que fédéral. Lorsque vous jetez un regard rétrospectif sur les deux dernières décennies, quels changements observez-vous et quelles ont été les principales étapes vers la CII telle que nous la connaissons aujourd'hui?*

Stefan Ritler: Au départ, le Secrétariat d'État à l'économie (SECO) était le catalyseur. Une des tâches principales du groupe de travail mis en place par le SECO était d'analyser de

quelle façon les systèmes de sécurité sociale impliqués dans l'insertion professionnelle, à savoir l'assurance-chômage, l'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale, ont accès au marché ordinaire de l'emploi. Alors que l'aide sociale se consacrait exclusivement à l'aide sous condition de ressources, l'assurance-chômage et l'AI se distinguaient principalement par leurs objectifs d'intégration. C'est d'ailleurs toujours plus ou moins le cas aujourd'hui: l'AI a pour ambition d'insérer les personnes sur le marché du travail à long terme, alors que l'assurance-chômage cherche à les faire revenir sur le marché du travail le plus rapidement possible.

Alors que l'AI vise une insertion à long terme sur le marché du travail, la priorité de l'assurance-chômage est une réinsertion la plus rapide possible.

Le début des années 2000 était marqué par les travaux relatifs à la 4^e révision de l'AI, dont la priorité était l'aide active au placement. Les offices AI ont commencé à intensifier leurs contacts avec les employeurs et n'ont pas tardé à en développer plus que les offices régionaux de placement (ORP) eux-mêmes. Des thématiques comme le maintien en emploi et la prospection des employeurs sont alors apparues. Ces trois préoccupations sont aujourd'hui encore cen-

trales pour la CII et font partie des objectifs communs de l'aide sociale, des ORP et des offices AI. Des progrès ont été réalisés en ce qui concerne la structuration de la CII au niveau fédéral, et les employeurs sont davantage sensibilisés à la question de la réinsertion des chômeurs de longue durée, des personnes en fin de droit, des personnes limitées dans leur capacité de gain, ainsi que depuis quelques années celle des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire.

Quel rôle les cantons jouaient-ils à l'époque ?

Des impulsions et des apports importants pour la CII venaient alors de la base, par l'intermédiaire des conférences des directeurs cantonaux de l'économie publique (CDEP) et des affaires sociales (CDAS). Ensemble, ces deux organes ont

Au départ, les impulsions et apports importants pour la CII sont venus de la base.



*Sabina Schmidlin (à gauche)
et Andrea Lüthi en conversation
avec Stefan Ritler*

Photo: Urs Keller

rédigé des recommandations pour promouvoir la CII. C'est dans ce contexte qu'a été conçue l'idée de créer des bureaux de coordination cantonaux de la CII. Leur tâche devait être de favoriser et de faciliter la CII avec les acteurs concernés dans les cantons au moyen de mesures de nature organisationnelle ou autre.

En 2010, la décision d'instaurer une organisation nationale de la CII a été prise par les conseillers fédéraux Johann Schneider-Ammann et Didier Burkhalter.

La structure organisationnelle à deux niveaux de la CII nationale telle que nous la connaissons aujourd'hui a pris forme à cette occasion : les organes d'exécution sont représentés par leurs associations dans le comité de développement et de coordination, tandis que les quatre services fédéraux compétents (OFAS, SECO, SEFRI et SEM), les conférences des directeurs cantonaux correspondantes (CDP, CDAS, CDIP), l'Association des communes suisses et l'Union des villes suisses siègent au sein du comité de pilotage. Cette structure organisationnelle bipartite et le fait que plusieurs échelons insti-

tutionnels participent au pilotage de la CII impliquent toutefois une certaine lourdeur, que ce soit pour le développement de la collaboration ou pour les échanges. Enfin, la question du caractère contraignant des décisions et des résolutions reste toujours en suspens. La professionnalisation du bureau de la CII a renforcé son rôle charnière et lui permet d'améliorer la collaboration entre les acteurs.

Dans quelle mesure la CII est-elle bénéfique à l'AI ?

Avec la 5^e révision de l'AI, qui est entrée en vigueur en 2008, la détection et l'intervention précoces se sont imposées comme des approches préventives importantes. La détection précoce est une démarche préconisée par la CII. Pour l'AI, cela signifie qu'avant le dépôt formel d'une nouvelle demande de prestations, les acteurs concernés doivent chercher le dialogue. Les questions auxquels il faut répondre sont : quels sont les problèmes existants et les ressources disponibles dans l'environnement personnel ou professionnel de la personne concernée ? Qui est responsable, qui peut apporter un soutien ? Lorsque la détection précoce a été introduite dans



Photo: Urs Keller

Stefan Rittler, « Entre la CII et l'AI, c'est un échange mutuel »

l'AI, certaines conceptions de la CII qui avaient pourtant été encouragées depuis le début des années 2000 sont soudain passées au second plan.

De quelle manière ?

Un discours répandu à l'époque était qu'avec la détection précoce, l'AI créait précisément les conditions favorables à l'insertion professionnelle ciblée et durable à laquelle aspire la CII. En outre, la 5^e révision de l'AI fournissait la base légale pour mettre en place la collaboration nécessaire à cette insertion professionnelle. Elle plaçait l'AI en position d'offrir des services aux employeurs et aux médecins, entre autres, là où les autres institutions de sécurité sociale restaient dépendantes de la bonne volonté des acteurs. Cependant, l'AI a aussi pu apprendre des autres institutions, par exemple de l'assurance-chômage qui, avec les mesures relatives au marché du travail, possédait davantage d'expérience en matière d'insertion professionnelle.

Avec les mesures relatives au marché du travail, l'assurance-chômage possédait davantage d'expérience que l'AI en matière d'insertion professionnelle.

Et inversement, quel a été l'apport de l'AI au développement de la CII ?

Je perçois cette relation comme un échange mutuel : si les assurances sociales, et en particulier l'AI, ont pu tirer profit de la gestion des cas centrée sur la personne qui caractérise l'approche de la CII, elles ont à leur tour contribué à rendre la CII possible en procédant aux modifications législatives nécessaires. L'adaptation de la LAI et de la loi sur l'assu-

rance-chômage a ainsi permis l'échange d'informations entre les fournisseurs de prestations. C'est seulement de cette façon qu'il a été possible de trouver des mesures de réadaptation appropriées ou de clarifier le droit aux prestations.

La détection précoce a notamment permis de donner de nouvelles impulsions à la collaboration entre l'AI, les ORP et l'aide sociale.

La relation entre l'AI et les autres partenaires de la CII a-t-elle évolué au fil du temps ?

La détection précoce a notamment permis de donner de nouvelles impulsions à la collaboration avec les ORP et avec l'aide sociale. En outre, l'AI a fait sienne l'exigence de promouvoir le placement actif. Elle s'adresse aux employeurs et les sensibilise afin qu'ils créent des places de travail se prêtant à la réadaptation, même sans lien avec des cas spécifiques. C'est aussi ce que les ORP et l'aide sociale font de plus en plus souvent aujourd'hui. Favoriser la conscience que nous avons un objectif commun est une préoccupation majeure pour l'AI et une thématique centrale pour la CII.

Dans quelle mesure les différentes révisions de la LAI ont-elles facilité l'action de l'AI au sein de la CII ?

Les offices AI disposent des outils nécessaires pour participer activement à la CII. La réforme du développement continu de l'AI, que le Parlement vient d'adopter lors de la session d'été, apporte des simplifications et des éléments utiles supplémentaires. Certains offices AI collaborent étroitement avec les autres acteurs de la CII, en particulier pendant les phases de détection et d'intervention précoces. Privilégiant une gestion active des cas, ils impliquent

l'ensemble des parties concernées par un dossier. Soucieux d'identifier la mesure appropriée, ils prennent beaucoup plus en compte l'environnement personnel et le contexte général des personnes concernées que ce n'était le cas auparavant. Les bons exemples ne manquent pas. On citera notamment les projets Optima dans le canton de Lucerne ou Pforte en Argovie. Au total, on dénombre plus de 80 projets cantonaux et communaux dans toute la Suisse. L'autorité de surveillance constate bien sûr aussi que tous les offices AI n'utilisent pas pleinement les possibilités offertes par la CII. La disposition à participer à cette collaboration n'est pas la même dans tous les cantons. Or la CII suppose d'interagir avec les autres. *It takes two to tango*, au minimum. C'est d'autant plus vrai lorsque l'objectif est d'apporter un soutien à des personnes présentant des problèmes complexes.

Il s'agit aussi de dépasser les limites du système et d'abandonner l'esprit de clocher.

Oui, c'est vrai. Lorsque l'aide sociale, l'AI et l'assurance-chômage s'acquittent de leurs missions, chaque acteur a suffisamment de raisons de prendre ses distances et de ne pas collaborer sans que quiconque ne puisse l'accuser de ne pas faire correctement son travail.

Comment cela?

Chaque système possède sa propre base légale qui définit et rend possible une telle indépendance par rapport aux autres. La bonne volonté de chacune des parties est indispensable pour penser au-delà des limites du système et travailler ensemble dans l'intérêt de la personne concernée.

N'est-ce pas aux cantons qu'il revient en définitive de soutenir et de faciliter une démarche commune? Quel est donc le rôle de la Confédération?

Oui, les organes d'exécution dans les cantons et les communes ont une responsabilité particulière. Ils sont directement en contact avec les personnes concernées. L'insertion professionnelle s'opère à l'échelle régionale, et les solutions sont forgées au niveau local. Pour les personnes concernées, la Confédération est une entité lointaine. D'un côté, elle a pour tâche de créer un cadre adéquat par le biais d'une législation prudente et ciblée qui doit faciliter la collaboration

dans les cantons. D'un autre côté, elle doit être prête – et la CII en est un parfait exemple – à développer des stratégies qui transcendent les domaines politiques et à donner des impulsions lorsque la complexité de la tâche l'exige, comme c'est le cas de l'insertion professionnelle.

Sur quels aspects de la CII avez-vous pu imprimer votre marque?

C'est difficile à dire, car j'ai occupé des rôles très différents. En tant que président de la Conférence des offices AI, j'ai fait partie du groupe de travail de la Confédération pour l'introduction de la détection et de l'intervention précoces. Au sein de l'office AI du canton de Soleure, nous avons déjà acquis une expérience de deux ans avec l'intervention précoce au moment où la 5^e révision de l'AI en a fait une pratique standard. Cela m'a permis de montrer au groupe de travail quels étaient le potentiel et les limites de cette approche. Aujourd'hui, en tant que responsable du domaine AI de l'OFAS, la CII me permet d'être associé à un stade précoce aux projets des autres acteurs fédéraux. L'avantage est que nous pouvons détecter à temps les éventuels doublons et nous soutenir mutuellement dans la recherche d'une solution. Par exemple, le SEM a pu tirer profit des expériences de l'assurance-chômage et de l'AI lors de l'élaboration d'instruments pour l'évaluation du potentiel des réfugiés et des personnes admises à titre provisoire ou d'autres offres d'intégration destinées à ces catégories de personnes.

Ces dernières années, plusieurs interventions politiques ont demandé la dissolution des organes nationaux de la CII. Ne pourrait-on pas s'en passer?

On nous accuse de beaucoup parler et de peu agir. Je ne suis pas d'accord. Supprimer les organes de la CII serait à mon avis désastreux. Leur contribution est essentielle pour décloisonner les acteurs fédéraux. La CII incite ces acteurs à échanger et à s'informer mutuellement de leurs activités et de leurs projets. Elle joue également un rôle indispensable pour institutionnaliser le dialogue. Sans cela, les participants ne feraient pas l'effort de se tenir au courant de ce qui se passe chez les autres. La CII commence en fait à l'échelon de nos conseillers fédéraux, qui doivent lui apporter leur soutien et être d'accord sur le principe. C'est la condition pour que des projets collectifs de différents offices et secrétariats d'État puissent être menés à bien. Il en va de même au niveau can-

tonal : sans relations de travail fondées sur la confiance et, autant que possible, sur des objectifs communs, cela ne fonctionne pas. Chaque système trouve toujours des raisons de se cloîtrer et de ne pas coopérer avec les autres.

Au niveau fédéral, la CII se heurte néanmoins au problème que son action n'est souvent pas ou pas suffisamment reconnue dans les cantons. La communication joue ici un rôle important. La question est de savoir comment communiquer sur la façon dont se déroule la collaboration au niveau fédéral au sujet des différentes activités et thématiques, sur les stratégies qui sont envisagées et sur les projets qui pourraient être expérimentés et mis en œuvre de manière permanente dans les cantons et les communes.

L'insertion professionnelle s'opère à l'échelle régionale.

L'année prochaine, vous prendrez la présidence du comité de pilotage pour deux ans. Où en sera la CII dans cinq ans ?

Je reviendrai en partie aux sources. Je souhaite que les différents services cantonaux responsables de l'insertion professionnelle poursuivent un objectif commun. Cela suppose de mettre en place et de gérer entre la formation professionnelle, les offices AI, les ORP, l'aide sociale, les délégués à l'intégration et les employeurs un réseau qui soit capable de concilier à long terme les besoins des personnes concernées et aux exigences du marché du travail.

Et quels sont vos souhaits en ce qui concerne les comités nationaux de la CII ?

Au niveau fédéral, j'aimerais que les mesures destinées à renforcer le potentiel de main-d'œuvre soient mises en œuvre et qu'elles produisent l'effet escompté. Afin de promouvoir le travail d'intégration des acteurs cantonaux et communaux sur le terrain, les responsables fédéraux arriveront peut-être à la conclusion qu'il serait judicieux que les partenaires de la CII se mettent d'accord pour confier à un acteur unique la res-

ponsabilité du placement et de la gestion des employeurs. Au lieu que trois acteurs ou plus se disputent les offres d'emploi et se marchent sur les pieds, un seul service coordonnerait les besoins des différentes parties dans le souci d'assurer une insertion durable des personnes concernées. ■

Chronologie de la CII

- 1999 Rapport du groupe de travail interdépartemental en réponse au postulat « Améliorations concernant l'exécution de la loi sur l'assurance-chômage (LACI) et les offices régionaux de placement (ORP) » (99.3003), déposé par la Commission de l'économie et des redevances du Conseil national.
- 2001 Les recommandations de la CDEP et de la CDAS sur la CII donnent lieu à divers projets cantonaux qui contribuent à améliorer la CII.
- 2004 Publication du manuel de la CII.
- 2005 Lancement du projet pilote CII MAMAC (pour « Medizinisch-Arbeitsmarktliche Assessments mit Case-Management ») dont les objectifs sont d'accélérer les procédures, de désigner les interlocuteurs, de renforcer le caractère contraignant de la CII et de réduire la durée de versement des indemnités journalières et des rentes.
En outre, conclusion de la « Convention CII plus » entre la Conférence des offices AI (COAI), l'Association suisse d'assurances (ASA), Santéuisse et l'OFAS, rejoints en 2008 par l'Association suisse des institutions de prévoyance (ASIP) et la Caisse nationale suisse d'assurance en cas d'accidents (SUVA).
- 2008 Introduction du case management « Formation professionnelle » (CM FP) dans les cantons.
- 2010 Fin du projet CII-MAMAC, qui n'est plus soutenu à l'échelle nationale.
Décision des conseillers fédéraux Johann Schneider-Ammann et Didier Burkhalter d'instituer une organisation nationale de la CII.
- 2011 Création de comités nationaux pour le développement de la CII ; inclusion du Secrétariat d'État aux migrations SEM dans les comités nationaux à la demande du DFJP.
- 2016 Évaluation de la CII.
- 2017 Renouveau de la décision concernant l'organisation nationale de la CII par les conseillers fédéraux Alain Berset, Simonetta Sommaruga et Johann Schneider-Ammann, et nomination d'une responsable permanente du bureau national de la CII.

Informations complémentaires : www.cii.ch ; www.securite-sociale-chss.ch

POLITIQUE SOCIALE

Compte global des assurances sociales 2018

Salome Schüpbach, Office fédéral des assurances sociales

En 2018, les recettes de l'ensemble des assurances sociales se montaient à 184 milliards de francs, les dépenses à 164 milliards et le résultat à 19 milliards. Les variations négatives de valeur du capital se sont traduites par une diminution à 984 milliards de francs du capital de toutes les assurances sociales.

L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) établit chaque année le compte global des assurances sociales (CGAS). Celui-ci donne une vue d'ensemble de la situation financière de l'ensemble des assurances sociales suisses. Il illustre le développement, la structure et l'évolution de l'importance de ces assurances, qu'il s'agisse d'une approche globale ou comparative. Il rend compte de la part que prennent les cotisations des assurés et des employeurs, les contributions des pouvoirs publics, le produit courant du capital et les autres recettes dans le financement de chacune des assurances. Il présente également le poste des dépenses, où priment les prestations sociales, suivies des frais de gestion et de mise en œuvre ainsi que des autres dépenses. Les prestations sociales comprennent notamment les rentes, les prestations versées en capital, les

indemnités journalières, les frais médicaux et les allocations familiales.

Par ailleurs, le taux de la charge sociale et le taux des prestations sociales indiquent l'évolution, par rapport au PIB, des

Le CGAS comprend les huit assurances sociales, à savoir :

l'assurance-vieillesse et survivants (AVS);
l'assurance-chômage (AC);
la prévoyance professionnelle (PP);
les allocations pour perte de gain (APG);
les allocations familiales (AF);
l'assurance-invalidité (AI);
l'assurance-maladie (AMal);
l'assurance-accidents (AA);
et les prestations complémentaires (PC) à l'AVS ou à l'AI; ces prestations sous condition de ressources visent à couvrir les besoins vitaux.

recettes ou des prestations sociales de l'ensemble des assurances. Étant donné que les données financières de la PP, de l'AMal, de l'AA et des AF dépendent de structures décentralisées, les chiffres définitifs ne sont disponibles qu'une année au mieux après la fin de l'exercice considéré. C'est pourquoi le compte global le plus récent, établi en 2020, est basé sur les chiffres de 2018.

COMPTE GLOBAL 2018 En 2018, les recettes de l'ensemble des assurances sociales (184 milliards de francs) ont été supérieures aux dépenses (164 milliards de francs) (voir tableaux T1 et T2). Les cotisations des assurés et des employeurs constituent la principale source de recettes, et les prestations sociales le principal poste de dépenses. En 2018, exception faite de la PP, les taux de variation des cotisations des assurés et des employeurs étaient supérieurs à ceux des prestations sociales allouées, ce qui présage une évolution positive du résultat. Toutefois, le taux de variation du résultat s'avère négatif (-5,9%). Cette baisse s'explique notamment par le

recul du produit courant du capital et la disparition des recettes supplémentaires provenant de la TVA qui étaient allouées à l'AI jusqu'en 2017, et dont seul le montant résiduel a été comptabilisé en 2018.

En termes d'évolution des marchés financiers, 2018 a été l'année la plus défavorable depuis 2008. À l'exception de l'AA, toutes les assurances ont affiché une variation négative de

2018 a été l'année la plus défavorable depuis 2008 en ce qui concerne l'évolution des marchés financiers.

Compte global des assurances sociales 2018, en milliards de francs

T1

	AVS	PC à l'AVS	AI	PC à l'AI	PP	AMal	AA	APG	AC	AF	Total CGAS
Total des recettes	43,6	3,0	9,3	2,1	71,0	31,5	8,0	1,7	7,9	6,3	183,5
dont cotisations des assurés et des employeurs	31,7	–	5,3	–	56,7	26,7	6,4	1,7	7,2	5,9	140,8
dont contributions des pouvoirs publics	11,3	3,0	3,8	2,1	–	4,7	–	–	0,7	0,2	25,8
dont produit du capital	0,6	–	0,1	–	14,2	0,2	1,4	0,0	0,0	–0,0	16,4
Total des dépenses	44,1	3,0	9,3	2,1	55,0	30,0	7,0	1,7	6,7	6,3	164,4
dont prestations sociales	43,8	3,0	8,5	2,1	39,4	28,2	6,0	1,7	6,0	5,9	143,9
Résultat CGAS	–0,5	–	0,0	–	15,9	1,5	1,0	0,0	1,2	–0,1	19,1
dont variations de valeur du capital	–1,8	–	–0,2	–	–36,9	–0,4	5,6	–0,1	–	...	–33,8
Capital	43,5	–	–5,5	–	865,2	14,6	62,1	1,0	0,2	2,7	983,8

... = valeur non disponible/non indiquée
– = pas de valeur/pas de valeur pertinente

Source: SAS 2020.

valeur du capital (cf. encadré suivant), ce qui se traduit par une variation négative de valeur du capital de 34 milliards de francs dans le résultat global. Ainsi, malgré un résultat global positif de 19 milliards de francs, le capital de l'ensemble des assurances se montait à 984 milliards, soit une baisse de 15 milliards.

Le résultat peut être considéré sous trois angles différents :

- Le résultat d'exploitation inclut le produit courant du capital et les variations de valeur du capital dans les recettes.
- Le résultat de répartition n'inclut ni le produit courant du capital ni les variations de valeur du capital dans les recettes.
- Le résultat du CGAS inclut le produit courant du capital dans les recettes, mais non les variations de valeur du capital.

Le produit courant du capital se compose des recettes effectives liées aux intérêts et aux dividendes. Les variations de valeur du capital sont volatiles et se basent sur la valorisation actuelle des marchés financiers. De fait, le Swiss Market Index (SMI) a perdu 10 % en 2018, mais cette baisse était déjà compensée fin février 2019. Le résultat du CGAS n'étant constitué que des revenus effectifs, il peut être comparé à la création de valeur économique.

La comparaison entre l'ensemble des prestations sociales allouées et le PIB fait apparaître la part de la production économique globale qui pourrait être achetée avec les prestations sociales. En 2018, les différentes assurances sociales ont versé des prestations à hauteur de 144 milliards de francs, ce qui correspond à un taux de prestations sociales de 20,9 %. Comme le PIB a augmenté de 3 %, mais les prestations sociales

Deux séries de comptes globaux, deux perspectives différentes

L'OFAS calcule chaque année le compte global des assurances sociales (CGAS), qui se fonde sur les données financières de l'ensemble des assurances sociales et sert de base à la Confédération pour sa politique en matière d'assurances sociales.

www.ofas.admin.ch > Assurances sociales > Aperçu > CGAS

De son côté, l'Office fédéral de la statistique (OFS) établit les comptes globaux de la protection sociale (CGPS) sur la base des mesures de protection sociale définies dans le cadre d'Eurostat. Ceux-ci permettent avant tout de procéder à une comparaison internationale.

www.statistique.admin.ch > 13 – Sécurité sociale > CGPS

Compte global des assurances sociales 2018, taux de variation en %

T2

	AVS	PC à l'AVS	AI	PC à l'AI	PP	AMal	AA	APG	AC	AF	Total CGAS
Total des recettes	1,6%	1,7%	-8,4%	2,7%	-0,5%	4,6%	0,6%	1,8%	2,1%	-0,9%	0,6%
dont cotisations des assurés et des employeurs	1,8%	–	1,8%	–	3,7%	4,2%	2,4%	1,8%	1,9%	2,0%	3,1%
dont contributions des pouvoirs publics	1,7%	1,7%	-19,4%	2,7%	–	5,1%	–	–	1,9%	-1,0%	-1,5%
dont produit du capital	-14,3%	–	-19,0%	–	-14,5%	15,9%	-7,4%	-6,6%	-15,1%	-131,7%	-14,4%
Total des dépenses	1,8%	1,7%	0,3%	2,7%	2,6%	1,7%	1,0%	-2,5%	-8,3%	1,2%	1,5%
dont prestations sociales	1,8%	1,7%	1,1%	2,7%	3,8%	-0,1%	0,5%	-2,5%	-9,5%	1,1%	1,3%
Résultat CGAS	-25,3%	–	-99,2%	–	-10,1%	143,9%	-2,1%	227,9%	192,3%	-212,4%	-5,9%
dont variations de valeur du capital	-219,7%	–	-203,0%	–	-167,1%	-231,6%	370,2%	-218,8%	–	...	-158,0%
Capital	-4,9%	–	-4,5%	–	-2,3%	6,7%	11,6%	-1,1%	119,4%	-12,9%	-1,5%

... = valeur non disponible/non indiquée
– = pas de valeur/pas de valeur pertinente

Source: SAS 2020.

allouées de 1,3 % seulement, ce taux a reculé par rapport à 2017, ce qui n'était pas arrivé depuis 2011.

PREMIER APERÇU DU COMPTE GLOBAL 2019 Les données les plus récentes des assurances sociales gérées de manière centralisée – à savoir l'AVS, l'AI, les PC, le régime des APG et l'AC – donnent une première indication sur le compte

Le taux des prestations sociales, qui se chiffre pour 2018 à 20,9 %, est inférieur de 0,3 point à celui de 2017.

global 2019 : l'AVS, l'AI, le régime des APG et l'AC ont enregistré une hausse de 2,5 % des cotisations paritaires (cf. tableau T3). Les contributions des pouvoirs publics à l'AVS, financées par des impôts généraux et des impôts à affectation liée, ont augmenté de 2,4 %, et les contributions à l'AI ont baissé de 5,9 %. Si l'on tient compte des fluctuations annuelles du produit courant du capital, les recettes de l'AVS ont progressé de 2,5 %, celles du régime des APG de 2,6 % et celles de l'AC de 2,4 %. Seules les recettes de l'AI ont reculé de 0,9 %. Cette baisse s'explique essentiellement par la suppression définitive, après un solde de 0,24 milliard de francs en 2018, du financement additionnel par la TVA, qui était limité jusqu'à 2017.

Le 1^{er} janvier 2019, les rentes de l'AVS et de l'AI, ainsi que la contribution destinée à couvrir les besoins vitaux allouée par les prestations complémentaires, ont été adaptées à l'évolution des prix et des salaires. Par conséquent, la hausse des dépenses de l'AVS (2,7 %), de l'AI (2,4 %), ainsi que des prestations complémentaires à l'AVS (3,4 %) et à l'AI (2,6 %), est nettement plus marquée que les années précédentes. Les

Compte global des assurances sociales 2019

T3

	En milliards de francs						Taux de variation en %					
	AVS	PC à l'AVS	AI	PC à l'AI	APG	AC	AVS	PC à l'AVS	AI	PC à l'AI	APG	AC
	Total des recettes	44,7	3,1	9,2	2,1	1,8	8,1	2,5 %	3,4 %	-0,9 %	2,6 %	2,6 %
Cotisations des assurés et des employeurs	32,5	–	5,4	–	1,7	7,4	2,5 %	–	2,5 %	–	2,5 %	2,5 %
dont contributions des pouvoirs publics	11,6	3,1	3,6	2,1	–	0,7	2,4 %	3,4 %	-5,9 %	2,6 %	–	2,5 %
dont produit du capital	0,6	–	0,1	–	0,0	0,0	6,4 %	–	11,7 %	–	12,7 %	12,5 %
Total des dépenses	45,3	3,1	9,5	2,1	1,7	6,5	2,7 %	3,4 %	2,4 %	2,6 %	0,9 %	-3,0 %
dont prestations sociales	45,0	3,1	8,7	2,1	1,7	5,8	2,7 %	3,4 %	2,2 %	2,6 %	0,8 %	-3,3 %
Résultat CGAS	-0,6	–	-0,3	–	0,1	1,6	-20,3 %	–	–	–	74,1 %	33,3 %
dont variations de valeur du capital	2,2	–	0,3	–	0,1	–	228,4 %	–	234,0 %	–	235,3 %	–
Capital	45,2	–	-5,5	–	1,2	1,8	3,9 %	–	0,4 %	–	13,9 %	819,2 %

... = valeur non disponible/non indiquée
 – = pas de valeur/pas de valeur pertinente

Source: SAS 2020.

dépenses du régime des APG ont peu progressé (0,9%), les prestations à des personnes faisant du service (0,2%) ayant moins contribué à cette hausse que les allocations de maternité (1,8%). Seules les dépenses de l'AC ont diminué (-3%), grâce au recul du nombre de chômeurs, conséquence d'une conjoncture favorable.

Les résultats de l'AVS et de l'AI dans le CGAS ont donc nettement baissé. L'AVS a affiché un résultat négatif (-0,6 milliard de francs) pour la quatrième fois consécutive, et l'AI (-0,3 milliard), pour la première fois depuis 2010. En revanche, les résultats du régime des APG et de l'AC sont nettement plus positifs. Avec respectivement 0,1 et 1,6 milliard de francs, ils progressent de 74,1% et 33,3%. Le résultat provisoire du CGAS 2019 est donc légèrement supérieur à celui de 2018.

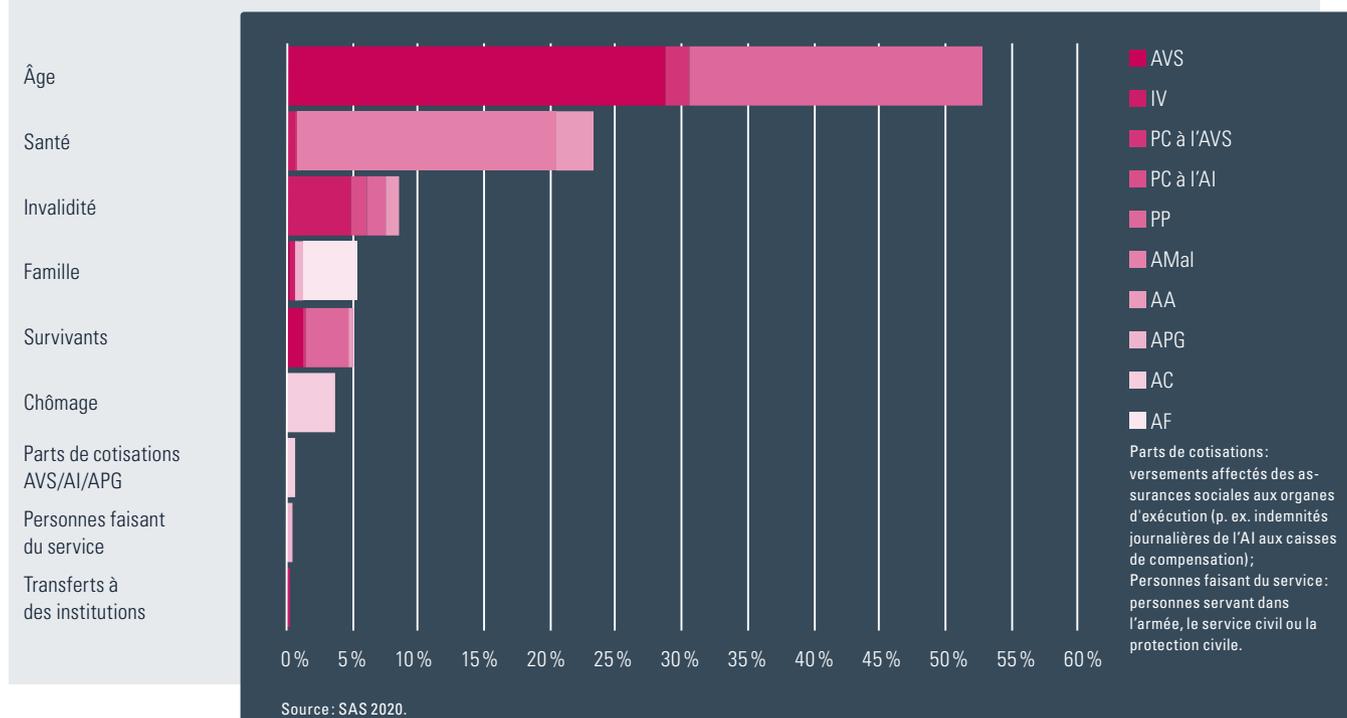
Les fortes performances de la Bourse en 2019 ont généré de nets gains de valeur du capital, de sorte que les capitaux de l'AVS et de l'AI ont augmenté respectivement de 3,9% et de 0,4% malgré leurs résultats négatifs.

PRESTATIONS SOCIALES EN FONCTION DES RISQUES Les risques inhérents aux assurances sociales offrent une autre perspective sur les assurances sociales, perspective qui se prête particulièrement à la comparaison internationale. Le montant total des prestations sociales allouées en 2018, soit quelque 144 milliards de francs, peut être subdivisé en fonction des risques tels que l'âge, la santé, l'invalidité, etc. (voir graphique G1).

Les prestations allouées par une assurance sociale couvrent souvent des risques divers, et, à son tour, un risque est fréquemment pris en charge par plusieurs assurances. Par exemple, les prestations sociales de l'AVS couvrent les risques liés à l'âge, aux survivants, aux familles et à l'invalidité et réalisent des transferts financiers en faveur d'institutions d'utilité publique de l'aide à la vieillesse et aux fondations Pro Senectute et Pro Juventute. Le risque lié à la santé, à l'invalidité ou à la famille est couvert par cinq assurances sociales, celui lié à l'âge, par deux assurances et les PC à l'AVS, alors qu'une seule assurance couvre le risque lié à la perte d'un emploi.

Prestations sociales en fonction des risques 2018

G1



En 2018, le risque vieillesse représentait, avec 52,9 %, plus de la moitié de toutes les prestations sociales allouées aux ayants droit par l'AVS (principalement rentes de vieillesse, allocations pour impotents et moyens auxiliaires), par la PP (rentes de vieillesse et prestations versées en capital au moment de la retraite) et dans le cadre des PC. En deuxième position, avec 23,3 %, on trouvait le risque santé couvert par l'AMal (frais médicaux après déduction de la participation aux coûts des assurés), l'AA (indemnités journalières et frais médicaux), l'AI (mesures médicales) et à nouveau les PC, dont les prestations sous condition de ressources contribuent financièrement aux coûts de maladie et d'invalidité. Le risque invalidité représentait au total 8,6 % de toutes les prestations sociales allouées. Les prestations d'invalidité sont versées par l'AI (principalement rentes, indemnités journalières, allocations pour impotents, mesures d'ordre professionnel, moyens auxiliaires, mesures d'intervention précoce et de réadaptation, contributions d'assistance, frais de voyage), la PP (rentes d'invalidité et prestations versées en capital en cas d'invalidité), les PC de l'AI, l'AA (rentes et prestations versées en capital en cas d'invalidité) et l'AVS (contributions d'assistance).

PRESTATIONS SOCIALES EN FONCTION DU TYPE DE PRESTATION (EN ESPÈCES OU EN NATURE)

Au-delà de leurs contributions financières, les assurances sociales fournissent aussi des prestations en nature. L'un ou l'autre type de prestations prime, en fonction du risque.

En 2018, 99,9 % prestations allouées au titre du risque vieillesse l'ont été en espèces, contre seulement 0,1 % en nature. Les rentes (AVS, PP) forment la majeure partie des prestations vieillesse en espèces, suivies par les prestations versées en capital (PP), les prestations complémentaires de l'assurance vieillesse et les allocations pour impotent de l'AVS. Les prestations en nature se réduisent aux moyens auxiliaires AVS tels que les chaises roulantes ou les appareils auditifs.

Pour le risque santé, la situation est inverse : avec 93,9 %, les prestations en nature priment les prestations en espèces, qui ne représentent que 6,1 % du total. Les prestations en nature du risque santé comprennent les frais médicaux de l'AMal et de l'AA, les mesures médicales de l'AI et les frais de maladie et d'invalidité des PC. Les prestations en espèces correspondent aux indemnités journalières versées par l'AA.

Le risque famille est compensé à 100 % par les prestations en espèces de cinq assurances sociales. Tandis que les AF versent des allocations pour enfant, des allocations de formation et des allocations de naissance et d'adoption, les APG allouent les allocations de maternité, l'AI, la PP et l'AVS des rentes pour enfants et l'AVS des rentes complémentaires pour conjoints.

Le présent article est basé sur la Statistique des assurances sociales suisses (SAS) 2020 de l'OFAS, qui paraîtra fin 2020.

N^{os} de commande (gratuit) :
SVS 318.122.20D
SAS 318.122.20F

La statistique de poche *Assurances sociales suisses 2020* contient les principales informations sur les assurances sociales et sur le compte global 2018.

N^{os} de commande (gratuit) :
Taschenstatistik 318.001.20D
Statistique de poche 318.001.20F
Pocket statistics 318.001.20ENG
Statistica tascabile 318.001.20I
www.ofas.admin.ch > Publications et services > Statistiques

À commander auprès de : OFCL, Diffusion des publications fédérales, 3003 Berne, ou www.publicationsfederales.admin.ch



Salome Schüpbach

Lic. rer. pol., collaboratrice scientifique, secteur Données de base et analyses du domaine Mathématiques, analyses, statistiques et standards, OFAS.
salome.schuepbach@bsv.admin.ch

FAMILLE, GÉNÉRATIONS ET SOCIÉTÉ

Gouvernance locale de l'aide à la vieillesse dans un système à plusieurs niveaux

Thomas Vollmer, Office fédéral des assurances sociales

Le vieillissement de la population a pour corollaire une augmentation du besoin en prestations de soutien spécifiques. Les mesures d'aide à la vieillesse sont gérées localement par des acteurs privés et publics au sein de réseaux de gouvernance. Cependant, les cantons, la Confédération et d'autres acteurs ont aussi un rôle à jouer.

La proportion de personnes retraitées dans la population augmentera massivement au cours des 30 prochaines années. L'aide à la vieillesse est donc, en plus des soins de longue durée et de la protection financière des personnes âgées, un important domaine d'intervention de la politique de la vieillesse. Par aide à la vieillesse, on entend des prestations sociales, telles que les services de conseil, les cours, l'aide aux activités quotidiennes et les services de visite et de transport, qui permettent aux personnes âgées de mener une vie autonome et indépendante à leur domicile ou dans des formes de logement autres que dans le domaine stationnaire (Stettler 2020).

GOUVERNANCE À PLUSIEURS NIVEAUX EN MATIÈRE D'AIDE À LA VIEILLESSE Les nouvelles formes de gou-

vernance remplacent peu à peu les modes traditionnels de gouvernement. Désormais, les acteurs publics et privés travaillent ensemble à résoudre les problèmes, et mettent en place des réseaux d'échange (savoir, ressources, autorité). En sciences politiques, on nomme *multi-level governance*, soit gouvernance à plusieurs niveaux, le développement et la gestion de politiques par les acteurs privés et publics de plusieurs échelons de l'État (Sager 2017).

L'aide à la vieillesse est précisément l'un des domaines où la répartition des tâches à l'échelon fédéral coexiste avec la participation du secteur privé (cf. graphique G1). Conformément à l'art. 112c Cst., les cantons et, en fonction des constitutions cantonales, les communes pourvoient à l'aide et aux soins à domicile en faveur des personnes âgées. La Confédération a un rôle subsidiaire. L'Office fédéral des assurances

sociales (OFAS) alloue, sur la base de l'art. 101^{bis} de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), des aides financières aux organisations reconnues d'utilité publique et actives à l'échelle nationale. Celles-ci assument des tâches de coordination et fournissent des prestations par le biais d'organisations cantonales, régionales ou locales. D'autres acteurs encore, tels l'Union des villes suisses (Réseau suisse des villes amies des aînés), la fondation Age ou Promotion Santé Suisse, participent indirectement au développement de la politique de la vieillesse en offrant des incitations financières, en organisant des activités de mise en réseau ou en élaborant des bases techniques.

CAPACITÉ À DIRIGER La Confédération est l'une des composantes de la gouvernance à plusieurs niveaux de l'aide à la vieillesse. Il en va donc aussi de son intérêt d'identifier l'influence de la dynamique insufflée par d'autres acteurs sur le fonctionnement de la gouvernance locale de ce domaine. L'auteur du présent article s'est penché sur cette question dans

le cadre d'un travail de master. Partant de modèles explicatifs préexistants, il a examiné la manière dont les réseaux de gouvernance locale pouvaient gérer l'aide à la vieillesse afin que celle-ci réponde au mieux aux besoins. Des bases sûres, des structures stables et adaptées, un réseau disposant d'une administration centralisée et de ressources correspondantes, la présence de personnes-clés et l'appui des décideurs politiques sont d'importants facteurs de succès. Par contre, la prééminence de certains acteurs ou la forte dépendance envers des institutions rigides sont défavorables (Raab et al. 2013).

EXEMPLES DE CAS Afin d'analyser le degré d'importance des différents facteurs de succès, des études de cas ont été menées dans deux communes urbaines (Illnau-Effretikon, ZH, et Köniz, BE), une commune rurale (Bauma, ZH) et la plate-forme de coopération de l'aide à la vieillesse qui réunit les communes rurales bernoises de Grossaffoltern, Rapperswil et Schüpfen. Ces exemples ont été sélectionnés de sorte à pouvoir comparer villes et campagnes, ainsi que les

Gouvernance à plusieurs niveaux en matière d'aide à la vieillesse

G1



cantons entre eux. L'ensemble des communes disposent de larges compétences en matière de gestion d'aide à la vieillesse, alors qu'au niveau cantonal, on constate une différence de dynamique entre Berne et Zurich. Le premier dirige activement la politique des communes, alors que le deuxième leur délègue toutes les tâches, sans y prendre part.

Au moment de l'étude (été 2019), trois des quatre sites disposaient de solides bases de stratégie et de planification ; la stratégie de Bauma était en cours d'élaboration et a été achevée dans l'intervalle. Pour développer leurs stratégies, toutes les communes ont fait appel à des experts, sondé les besoins de la population et veillé à obtenir l'approbation des diverses organisations, administrations internes et instances politiques compétentes. Elles font preuve d'une grande cohérence sur le fond : même si leurs priorités diffèrent, toutes mettent l'accent sur l'indépendance et l'autodétermination des personnes du troisième et quatrième âges (soit à partir de 65 et 80 ans). Les stratégies font la part belle aux questions ayant trait au logement, à la mobilité, à l'aide au quoti-

dien, à l'information, au conseil et à l'activation du potentiel de soutien social.

Les différences entre ville et campagne se manifestent avant tout au niveau des structures et des ressources administratives : contrairement aux communes rurales, les villes

Contrairement aux communes rurales, les villes disposent de réseaux établis et formalisés et de personnel dédié au domaine de la vieillesse.

Capacité à piloter des réseaux locaux de gouvernance : importance des facteurs pertinents

T1

	Köniz (BE)	Illnau-Effretikon (ZH)	Grossaffoltern, Rapperswil, Schüpfen (BE)	Bauma (ZH)
Compétences de pilotage en matière d'aide à la vieillesse	Moyenne à importante	Importante	Moyenne à importante	Importante
Bases solides de planification (stratégies)	Importante	Importante	Importante	En développement
Structures de réseau et processus de décision	Moyenne à importante	Importante	Moyenne	Faible
Stabilité des réseaux	Moyenne à importante	Importante	Moyenne	Faible
Ressources de l'administration des réseaux	Moyenne à importante	Importante	Moyenne	Faible
Coordination centrale par la commune	Moyenne *	Importante	Importante	Faible à moyenne
Personnes-clés, collaboration d'acteurs privés	Moyenne à importante	Importante	Moyenne à importante	Moyenne
Intensité du problème/projets de développement	Importante	Importante	Moyenne à importante	Moyenne

* Évaluation au moment de l'enquête ; la récente nomination d'une déléguée à la vieillesse laisse supposer que le rôle de coordination sera renforcé.

Source : graphique de l'auteur.

disposent de réseaux établis et formalisés et de personnel dédié au domaine de la vieillesse. Les ressources humaines et financières des communes rurales sont limitées, et les réseaux encore faiblement structurés.

Dans tous les sites, un grand nombre d'offres et de réseaux de l'aide à la vieillesse sont assurés par des bénévoles, des organisations de personnes âgées et des églises. Les organisations subventionnées par la Confédération, comme Pro Senectute, complètent l'offre. Ce sont en général des partenaires importants, mais dont l'engagement dans les réseaux locaux varie fortement.

Selon les acteurs compétents, la pression est élevée : fournir soins et assistance, gérer les bénévoles, apporter une aide de voisinage, atteindre les personnes âgées vulnérables et faire connaître les offres reviennent comme des leitmotivs. Tous les sites étudiés prévoient de développer des stratégies en réponse à ces problèmes.

Une comparaison globale (cf. tableau T1) montre une différence dans la capacité de pilotage des réseaux locaux de gouvernance zurichois (Illnau-Effretikon et Bauma), alors que dans le canton de Berne, plus actif, la capacité de pilotage des deux communes bernoises est similaire.

Globalement, on constate que les réseaux locaux de gouvernance ont le plus d'influence sur l'offre de soutien adaptée au besoin lorsque tous les partenaires collaborent au sein d'un réseau stable et que la commune assume activement son rôle de coordination. Le poste de délégué à la vieillesse a donc une importance capitale dans la coordination des activités du réseau, la mise en œuvre des stratégies liées à la vieil-

lesse et le lancement de projets de développement. L'intensité du problème et la nécessité d'agir, attestées par les enquêtes menées auprès de la population et exposées dans les bases stratégiques, devrait peser sur la volonté des responsables politiques de mettre des ressources à disposition de l'aide à la vieillesse.

EFFETS DE LA GOUVERNANCE À PLUSIEURS NIVEAUX

Si l'on considère l'influence de la gouvernance à plusieurs niveaux sur la capacité de pilotage des réseaux locaux, on constate que les cantons jouent un rôle de premier plan. En effet, ces derniers sont habilités à diriger les communes par le biais de directives ou de lignes directrices. Ainsi, les cantons actifs peuvent également influencer l'orientation politique de l'aide à la vieillesse des communes très autonomes. En outre, ils font le lien entre les communes, les incitations de la Confédération et les organisations privées actives à l'échelle cantonale. L'exemple du canton de Berne illustre la manière dont un canton peut soutenir les communes et les inciter à renforcer leur rôle de gestionnaire tout en respectant leur autonomie : le canton met en œuvre des mesures de direction « douce » sous la forme de directives techniques, d'incitations financières, d'une mise en réseau et de bases. Cette approche permet également de développer une politique de la vieillesse innovante et moderne en zone rurale.

L'exemple zurichois, quant à lui, montre clairement que, lorsque le canton est peu actif, l'entière responsabilité de la gestion repose sur les épaules des communes. Les villes sont généralement en mesure d'assumer les diverses tâches de coordination et d'assurer elles-mêmes, avec la collaboration des acteurs privés, la gouvernance active de l'aide à la vieillesse. En revanche, les communes rurales comme Bauma, qui manquent de ressources, sont vite dépassées.

La Confédération a peu d'influence sur la gestion et met plutôt l'accent sur les organisations privées qu'elle subventionne. Les cantons et les communes jouent un rôle essentiel lorsqu'il s'agit d'activer et d'utiliser concrètement les ressources de ces organisations, puisque ce sont eux qui font connaître leurs offres, leur allouent des aides financières supplémentaires et les associent aux structures de gouvernance.

Dans la gouvernance à plusieurs niveaux, les cantons jouent un rôle de premier plan sur la capacité de direction des réseaux locaux.

Les résultats de l'étude indiquent que les communautés de savoir (Mavrot et Sager 2018), telles que les groupements de délégués à la vieillesse ou les programmes et réseaux de soutien lancés par la fondation Age, ont un rôle important à jouer. En effet, ces communautés facilitent l'échange d'expérience, le soutien réciproque et la discussion de concepts techniques et influencent ainsi en retour le contenu des stratégies locales.

L'étude met aussi en évidence les échanges existant à tous les niveaux entre les différents acteurs. Ainsi, les organisations privées dépendent des aides financières et de l'activité de coordination des acteurs étatiques. De leur côté, la Confédération, les cantons et les communes sont tributaires de l'apport des organisations privées pour atteindre leur objectif politique, à savoir promouvoir l'autonomie et l'indépendance des personnes âgées.

CONCLUSIONS En matière d'aide à la vieillesse, la Confédération peut tirer les conclusions suivantes de la connaissance approfondie des mécanismes de gestion des réseaux locaux de gouvernance :

Pour les organisations subventionnées par la Confédération, l'ancrage dans un réseau local, l'échange et la coopération avec d'autres acteurs locaux jouent un rôle important. S'agissant du développement des contrats de prestations, il convient de veiller à laisser une certaine marge de manœuvre aux organisations, de sorte qu'elles puissent s'adapter aux réalités locales et cantonales.

Pour les organisations de vieillesse subventionnées par la Confédération, l'ancrage dans un réseau local, l'échange et la coopération jouent un rôle important.

En outre, disposer d'approches, bases et exemples supplémentaires dans certains domaines (par exemple, gestion des bénévoles ou aide de voisinage) permettrait de mieux identifier la manière d'atteindre les personnes âgées vulnérables. La loi donne la possibilité à la Confédération d'allouer des aides financières au développement de l'aide à la vieillesse. Il y a là un potentiel qui pourrait être davantage utilisé.

Enfin, l'étude montre qu'un contact direct avec le terrain permet de mieux comprendre les synergies à l'œuvre entre les différents acteurs et leurs activités de gestion et de mieux cerner les défis actuels. Ce constat s'applique notamment à la Confédération, par nature éloignée de la pratique et qui ne peut donc évaluer qu'imparfaitement la situation des communes et des cantons et l'évolution des besoins de la population. Il serait donc judicieux de faire un état des lieux régulier et de veiller à entretenir le lien avec les cantons. ■

BIBLIOGRAPHIE

Stettler, Peter; Egger, Theres; Liechi, Lena; Heusser, Caroline (2020): *Organisation de l'aide à la vieillesse dans les cantons*, [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 3/20 : www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Vollmer, Thomas (2019): *Lokale Governance der Altershilfe durch öffentliche und private Akteure im Kontext der Mehrebenen-Steuerung. Untersuchung anhand von Fallstudien in vier Deutschschweizer Gemeinden*. Travail de master déposé à l'Université de Berne dans le cadre de l'Executive Master of Public Administration : www.kpm.unibe.ch > Weiterbildung > Übersicht bisherige Projekt- und Masterarbeiten MPA > 8. Lehrgang.

Mavrot, Céline; Sager, Fritz (2018): «Vertical epistemic communities in multilevel governance», in *Policy & Politics* 46, n° 3, pp. 391-407.

Sager, Fritz; Ingold, Karin; Balthasar, Andreas (2017): *Policy-Analyse in der Schweiz. Besonderheiten, Theorien, Beispiele*, Zürich: NZZ Libro.

Raab, Joerg; Mannak, Remco S.; Cambre, Bart (2015): «Combining Structure, Governance, and Context: A Configurational Approach to Network Effectiveness», in *Journal of Public Administration Research and Theory* 25, n° 2, pp. 479-511.



Thomas Vollmer

Pédagogue social (FH), MA Comparative European Social Studies (londonmet), Executive MPA (unibe), responsable du secteur Vieillesse, générations et société, OFAS.

thomas.vollmer@bsv.admin.ch

FAMILLE, GÉNÉRATIONS ET SOCIÉTÉ

Façonner ensemble la politique de la pauvreté

Emanuela Chiapparini,
 Claudia Schuwey,
 Michelle Beyeler ; Haute école spécialisée bernoise
 Caroline Reynaud,
 Sophie Guerry,
 Barbara Lucas,
 Nathalie Blanchet ; Haute école spécialisée de Suisse occidentale

Les mesures de prévention et de lutte contre la pauvreté devraient être conçues, mises en œuvre et évaluées en coopération avec les premiers concernés.

Or, cette collaboration peut prendre de nombreuses formes. Une nouvelle étude présente quelques exemples de participation et identifie les conditions de leur succès.

La pratique montre qu'associer les personnes touchées par la pauvreté aux décisions et mesures concernant leur vie ou celle de la communauté apporte de nombreux bénéfices, aux organisations et institutions impliquées, à la société, au monde politique et, avant tout, aux personnes elles-mêmes. Davantage solliciter les idées, le savoir, les expériences et les demandes des groupes cibles permet aux collaborateurs des services sociaux et d'autres organisations et institutions de mieux cerner les problèmes et donc d'améliorer l'efficacité des processus et structures. En effet, la collaboration renforce la confiance mutuelle et facilite la communication. Faire appel aux plus vulnérables, qui se trouvent aux portes de la marginalisation, conduit également à l'avènement d'une société plus inclusive, capable de prendre des décisions politiques en connaissance de cause

et de prévenir, ou du moins de réduire, la pauvreté et l'exclusion sociale grâce à des mesures plus efficaces. Les personnes impliquées se sentent ainsi respectées et écoutées. C'est également l'occasion pour elles de développer diverses compétences puisqu'elles font l'expérience de l'efficacité personnelle et reprennent confiance en elles. En effet, beaucoup ont perdu foi en leurs propres capacités, et n'ont pas le sentiment d'avoir voix au chapitre et de disposer d'une certaine marge de manœuvre, marge qu'elles peuvent aménager et élargir. Pourtant, mieux utiliser cette dernière contribue à améliorer la situation financière, matérielle, sociale ou sanitaire des personnes touchées par la pauvreté.

DES EXEMPLES VARIÉS Divers pays et contextes livrent des exemples de projets de participation permettant de ren

Lorsqu'elles participent à la vie sociale, les personnes vulnérables se sentent respectées et capables de développer diverses compétences.

forcer l'efficacité personnelle et la marge de manœuvre des personnes touchées, comme le montre une étude (Chiappari et al. 2020) réalisée sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS):

- Au Québec (Canada), le Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, institué par le gouvernement, réunit des personnes touchées par la pauvreté et des organisations, associations et fédérations actives dans ce domaine. Il est notamment chargé de conseiller le ministre compétent sur la mise en œuvre de la loi visant à lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale et d'émettre des propositions de définition, de mise en œuvre et d'évaluation des stratégies et mesures en la matière (cf. CCLP).
- En Suisse, une commission externe nommée par le Conseil d'État du canton de Genève a été chargée d'élaborer un projet de refonte de la loi sur l'insertion et l'aide sociale individuelle (LIASI). Cette commission est composée de représentants des services sociaux cantonaux et des partenaires associatifs, d'experts et de deux bénéficiaires de l'aide sociale (République et Canton de Genève 2019).
- En 2018, l'association ARTIAS a développé en Suisse romande un programme participatif destiné aux bénéficiaires de longue durée de l'aide sociale. Selon des documents internes, 60 participants réunis en petits groupes ont formulé leurs besoins et émis des propositions visant à améliorer leur suivi. L'objectif principal était d'optimiser les processus de consultation des programmes d'intégration ou d'occupation ; par exemple en coordonnant divers services ou en luttant contre la stigmatisation en encourageant

chez les professionnels une perception plus nuancée des expériences vécues par les personnes touchées.

- Les services sociaux de Bienne et de Bâle ont également organisé plusieurs ateliers et conférences réunissant bénéficiaires et professionnels de l'aide sociale. Les clients ont émis des propositions d'amélioration et les participants ont développé ensemble des solutions communes (Ville de Bienne 2019 ; Burtscher et al. 2017).

MODÈLES PRATIQUES DE PARTICIPATION Comme le montrent les exemples tirés de la pratique cités dans l'étude, en matière de politique de la pauvreté, les modèles de participation sont multiples, en Suisse comme à l'étranger (Chiappari et al. 2020). Le mandat de recherche de l'OFAS consistait à identifier ces modèles, leurs points communs et la structure des processus de participation. L'équipe de chercheurs a donc étudié et analysé plus d'une centaine de projets participatifs communaux, régionaux, nationaux et internationaux de prévention et de lutte contre la pauvreté. Elle en a ensuite déduit six modèles de participation. Ceux-ci se différencient principalement par leur champ politique ou d'action, c'est-à-dire le domaine auquel participent les personnes touchées par la pauvreté et qu'elles peuvent contribuer à aménager. Les champs d'action suivants ont été identifiés :

- le développement des structures et processus des prestataires de services, telles que les services sociaux mentionnés plus haut (modèle 1) ;
- la formation et la formation continue des professionnels, dans le domaine du travail social, par exemple (modèle 2) ;
- la définition de bases politiques et légales, telles que mentionnées plus haut, qui peuvent inclure une stratégie relative à la pauvreté ou une loi sur l'aide sociale (modèle 3) ;
- le discours public, qui permet aux personnes menacées ou touchées par la pauvreté d'exprimer leur opinion et de défendre leurs intérêts auprès de la population et du monde politique (modèle 4) ;
- l'entraide communautaire (modèle 5) ; et enfin
- l'élaboration de bases individuelles ou programmatiques de participation (modèle 6), qui peuvent jouer un rôle important dans le cadre des processus d'autres modèles.

Outre les champs politique et d'action, les modèles de participation présentent d'autres différences marquantes, dont :

- leurs acteurs ;
- la durée de participation ;
- l'intégration structurelle de la participation ; un service social peut, par exemple, créer des structures permanentes, telles un comité dont les membres se réunissent régulièrement et où les bénéficiaires de l'aide sociale peuvent émettre des propositions. Il peut aussi proposer une participation ponctuelle, en invitant au nom du gouvernement des personnes touchées par la pauvreté à une conférence nationale, par exemple (cf. graphique G1).

Un bon niveau de participation nécessite de bonnes conditions générales, tant légales que politiques.

Aperçu des modèles de participation

G1

	Modèle 1	Modèle 2	Modèle 3	Modèle 4	Modèle 5	Modèle 6
[1] Domaine politique/champ d'action de la participation	Développement de structures et de processus d'organisations de services	Formation initiale et continue de professionnels	Développement de bases politiques et légales	Discours public/lobbying	Entraide communautaire	Élaboration de bases de la participation
Acteurs impliqués	Personnes menacées ou touchées par la pauvreté					
	Organisations de services publics ou privées	Hautes écoles	Décideurs étatiques	Organisations de personnes concernées, ONG, administrations, (hautes) écoles	Organisations d'entraide, en partie des ONG	ONG, administrations
[2] Horizon temporel et ancrage structurel de la participation (sous-modèles)	Modèle 1.1 Instances temporaires ▼	Modèle 2.1 Structures temporaires dans des hautes écoles	Modèle 3.1 Instances temporaires ▼	Modèle 4.1 Organisations permanentes de personnes concernées ▼	Modèle 5.1 Organisations permanentes (co-)dirigées par une ONG ▼	Modèle 6.1 Instances temporaires visant à élaborer des bases théoriques ▼
	Modèle 1.2 Instances permanentes	Modèle 2.2 Structures permanentes dans des hautes écoles	Modèle 3.2 Instances permanentes	Modèle 4.2 Instances permanentes ▼	Modèle 5.2 Organisations permanentes dirigées par des personnes concernées	Modèle 6.2 Instances temporaires visant à renforcer des bases personnelles
	Modèle 1.3 Embauche à durée déterminée (ou indéterminée)			Modèle 4.3 Instances temporaires		
	▼ renvoie aux sous-modèles examinés plus en détail dans l'étude					

Source : Chiapparini et al. 2020.

Les modèles interagissent à plus d'un titre. Ainsi, il est plus facile pour les autorités de recruter des individus pouvant contribuer à développer certaines mesures lorsqu'il existe des groupements d'intérêts de personnes touchées par la pauvreté. Il peut aussi être utile d'aider ces personnes à renforcer, dans le cadre d'un atelier, les compétences nécessaires à une participation réussie, telles que la communication.

Certains pays ont rendu obligatoire l'instauration de conseils de clients dans le domaine sanitaire et social.

SUCCÈS DE LA PARTICIPATION Le lancement et le succès des processus de participation reposent sur plusieurs facteurs.

Tout d'abord, le contexte. Disposer de conditions politiques et légales favorables facilite la mise en œuvre de projets de participation. La législation de plusieurs pays prévoit, par exemple, que les organisations et institutions des domaines de la santé et des affaires sociales constituent des comités de clients.

Pouvoir s'appuyer sur des organisations et réseaux existants et sur des processus et structures participatifs favorise également le lancement par les responsables de nouveaux projets. L'expérience et les synergies sont ainsi mises à profit et les processus pertinents constamment développés.

L'organisation même des projets joue aussi un rôle décisif dans leur réussite. Les études et les témoignages montrent que les obstacles et défis rencontrés par les responsables de projet se ressemblent souvent. Pour éviter de devoir faire face à des problèmes récurrents, l'étude renvoie aux nombreux exemples de bonnes pratiques et aux recommandations qui en sont issues.

Par exemple, une bonne planification facilite beaucoup la tâche: il faut impliquer autant que possible les personnes touchées, mais aussi communiquer clairement sur les rôles

Rapport de recherche

Chiapparini, Emanuela; Schuwey, Claudia; Beyeler, Michelle; Reynaud, Caroline; Guerry, Sophie; Blanchet, Nathalie; Lucas, Barbara (2020): *Modèles de participation des personnes menacées ou touchées par la pauvreté à la prévention et la lutte contre la pauvreté*; [Berne: OFAS]: Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 7/2020: www.ofas.admin.ch > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

L'annexe A3 du rapport contient toutes les informations relatives aux étapes pertinentes de planification et de mise en œuvre des projets de participation.

et attributions de chacun, notamment en distinguant les thèmes où les personnes touchées ont une fonction purement consultative de ceux où ils participent à la prise de décision.

Définir des objectifs clairs et atteignables est crucial pour le succès des projets de participation. Il faut également contrôler que ces objectifs sont atteints et identifier le potentiel d'amélioration, le cas échéant par le biais d'une évaluation externe. De cette manière, les responsables peuvent montrer, notamment aux groupes cibles, que leur participation n'est pas un alibi, mais qu'ils prennent les personnes touchées par la pauvreté au sérieux et sont aussi disposés à apprendre de leurs éventuelles erreurs.

Il est fondamental de communiquer de façon claire, compréhensible et transparente à chaque étape et d'être prêt à acquérir les éventuelles connaissances techniques nécessaires aux processus de participation.

En général, les projets de participation sont couronnés de succès lorsqu'un maximum d'opinions et d'expériences sont intégrées en amont et que les personnes touchées sont écoutées. Le rapport d'égal à égal est un élément-clé et une condition sine qua non de tout le processus qu'il convient de toujours garder à l'esprit au vu des inégalités structurelles, fréquentes entre les participants.

Les professionnels doivent donc être disposés à réfléchir à leur propre posture et, le cas échéant, à admettre leur contribution aux processus de stigmatisation afin de mieux les prévenir. ■

BIBLIOGRAPHIE

ARTIAS, Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale (2019) : *Rapport d'activités 2018* : www.artias.ch > Activités > Rapports d'activités.

République et Canton de Genève (2019) : *Création d'une commission externe chargée de proposer une refonte de la loi sur l'aide sociale et l'insertion individuelle*. Communiqué de presse du 16 janvier 2019 du Conseil d'État : www.ge.ch > Publications.

Ville de Bienne (2019) : *Gemeinsam – Ensemble. Apprendre les uns des autres, ensemble, améliorons l'aide sociale*. Inscription au workshop Gemeinsam – Ensemble : www.dsi-ois.ch > Évènements > Workshop Gemeinsam/Ensemble > via le Service social.

Burtscher, Manuela; Ost, Andreas; Salvisberg, Alexandra; Sariceri, Zeynep; Schwarz, Nicole (2017) : *Evaluation der Kundenkonferenz der Sozialhilfe Basel-Stadt*. Travail de bachelor de la Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse ; [Bâle : Haute école de travail social ; peut être obtenu auprès de : Service d'aide sociale de Bâle-Ville, Bâle.

CCLP, Comité consultatif de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale : www.cclp.gouv.qc.ca.

Emanuela Chiapparini

Docteur ès lettres, professeure en travail social dans le contexte école et participation au sein du département de Travail social, Haute école spécialisée bernoise.
emanuela.chiapparini@bfh.ch

Claudia Schuwey

MA en sciences sociales, travail social et politique sociale, collaboratrice scientifique au sein du département de Travail social, Haute école spécialisée bernoise.
claudia.schuwey@bfh.ch

Michelle Beyeler

Docteur ès sciences sociales, professeure en politique sociale au sein du département de Travail social, Haute école spécialisée bernoise, et privat-docent en sciences politiques à l'Université de Zurich.
michelle.beyeler@bfh.ch

Caroline Reynaud

Lic. phil., professeure HES associée, Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO).
caroline.reynaud@hefr.ch

Sophie Guerry

Lic. phil., professeure HES associée, Haute école de travail social Fribourg, HES-SO.
sophie.guerry@hefr.ch

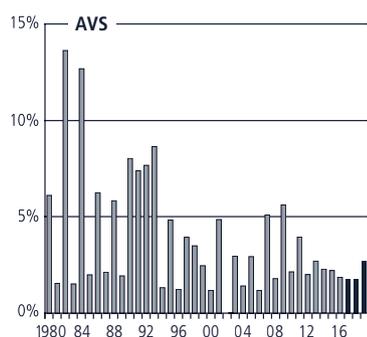
Barbara Lucas

Docteur ès sciences politiques, professeure, Haute école de travail social Genève, HES-SO.
barbara.lucas@hesge.ch

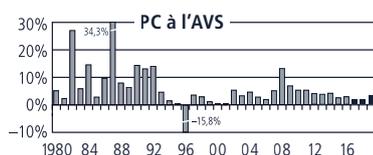
Nathalie Blanchet

MSc. en sciences politiques, collaboratrice scientifique, Haute école de travail social Genève, HES-SO.
blanchet.nathalie@gmail.com

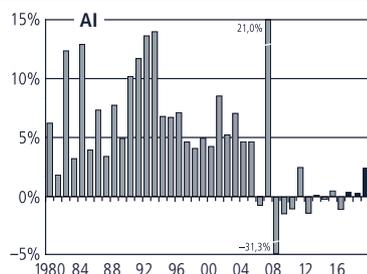
Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



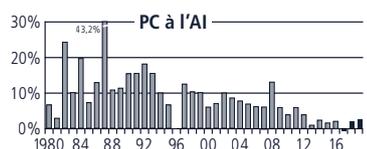
AVS	1990	2000	2010	2018	2019	Modification en % TM ¹
Recettes (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	20355	28792	38495	41835	46937	12,2%
dont contrib. ass./empl.	16029	20482	27461	31718	32508	2,5%
dont contrib. pouv. publics	3666	7417	9776	11295	11571	2,4%
Dépenses	18328	27722	36604	44055	45254	2,7%
dont prestations sociales	18269	27627	36442	43841	45032	2,7%
Résultat d'exploitation	2027	1070	1891	-2220	1682	175,8%
Capital²	18157	22720	44158	43535	45217	3,9%
Bénéficiaires de rentes AV	1225388	1515954	1981207	2363780	2403764	1,7%
Bénéf. rentes veuves/veufs	74651	79715	120623	158754	164438	3,5%
Nombre de cotisants AVS	4289723	4552947	5252926	5743897	...	0,8%



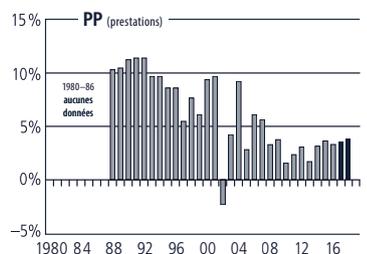
PC à l'AVS	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Dépenses (= recettes) (mio fr.)	1124	1441	2324	2956	3058	3,4%
dont contrib. Confédération	260	318	599	777	818	5,3%
dont contrib. cantons	864	1123	1725	2179	2239	2,7%
Bénéficiaires (avant 1998 cas)	120684	140842	171552	212958	219525	3,1%



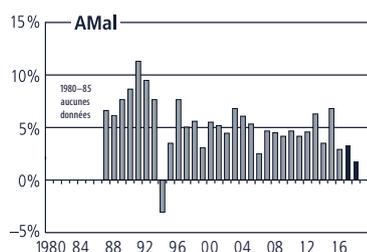
AI	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	4412	7897	8176	9025	9508	5,4%
dont contrib. ass./empl.	2307	3437	4605	5313	5446	2,5%
Dépenses	4133	8718	9220	9261	9484	2,4%
dont rentes	2376	5126	6080	5499	5522	0,4%
Résultat d'exploitation	278	-820	-1045	-237	24	110,2%
Dette de l'AI envers l'AVS	6	-2306	-14944	-10284	-10284	0,0%
Fonds AI²	-	-	-	4763	4787	0,5%
Bénéficiaires de rentes AI	164329	235529	279527	248028	247200	-0,3%



PC à l'AI	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Dépenses (= recettes) (mio fr.)	309	847	1751	2087	2142	2,6%
dont contrib. Confédération	69	182	638	761	780	2,6%
dont contrib. cantons	241	665	1113	1327	1361	2,6%
Bénéficiaires (avant 1998 cas)	30695	61817	105596	115140	117498	2,0%

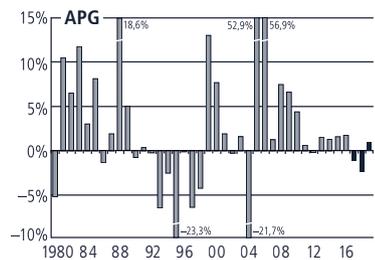
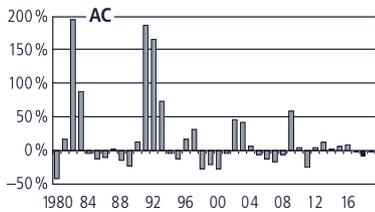
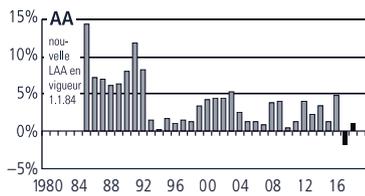


PP/2 ^e pilier oblig. et suroblig.	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (mio fr.)	32882	46051	62107	70957	...	-0,5%
dont contrib. sal.	7704	10294	15782	20072	...	3,4%
dont contrib. empl.	13156	15548	25432	29391	...	2,5%
dont produit du capital	10977	16552	15603	14152	...	-14,5%
Dépenses	16447	32467	46055	55030	...	2,6%
dont prestations sociales	8737	20236	30912	39395	...	3,8%
Capital	207200	475000	617500	865200	...	-2,3%
Bénéficiaires de rentes	508000	748124	980163	1164168	...	2,1%



AMal Assurance obligatoire des soins	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (mio fr.)	8613	13898	22424	31116	...	2,1%
dont primes (à encaisser)	6954	13442	22051	31597	...	4,4%
Dépenses	8370	14204	22200	30045	...	1,7%
dont prestations	7402	13190	20884	28056	...	0,5%
dont participation d. assurés aux frais	-801	-2288	-3409	-4495	...	-2,3%
Résultat d'exploitation	244	-306	225	1071	...	15,0%
Capital	6600	6935	8651	14612	...	6,7%
Réduction de primes	332	2545	3980	4726	...	5,3%

Modification des dépenses en pour cent depuis 1980



AA tous les assureurs	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	4153	6557	7742	13577	...	48,3%
dont contrib. des assurés	3341	4671	6303	6358	...	2,4%
Dépenses	3259	4546	5993	6986	...	1,0%
dont prestations directes avec rench.	2743	3886	5170	5997	...	0,5%
Résultat d'exploitation	895	2011	1749	6591	...	194,4%
Capital	12553	27322	42817	62085	...	11,6%

AC (Source: SECO)	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (mio fr.)	736	6230	5752	7904	8095	2,4%
dont contrib. sal./empl.	609	5967	5210	7200	7382	2,5%
dont subventions	-	225	536	681	697	2,5%
Dépenses	452	3295	7457	6731	6531	-3,0%
Résultats des comptes	284	2935	-1705	1173	1564	33,3%
Capital	2924	-3157	-6259	191	1755	819,2%
Bénéficiaires ³ (Total)	58503	207074	322684	312871	298573	-4,6%

APG	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	1060	872	1006	1669	1838	10,1%
dont cotisations	958	734	985	1706	1749	2,5%
Dépenses	885	680	1603	1681	1695	0,9%
Résultat d'exploitation	175	192	-597	-12	142	...
Capital	2657	3455	412	1025	1167	13,9%

AF	1990	2000	2010	2018	2019	TM ¹
Recettes (mio fr.)	2689	3974	5074	6260	...	-0,9%
dont agricole	112	139	149	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.
AVS (CGAS)	43585	1,6%	44055	1,8%	-470	43535
PC à l'AVS (CGAS)	2956	1,7%	2956	1,7%	-	-
AI (CGAS)	9268	-8,4%	9261	0,3%	7	-5521
PC à l'AI (CGAS)	2087	2,7%	2087	2,7%	-	-
PP (CGAS; estimation)	70957	-0,5%	55030	2,6%	15927	865200
AMal (CGAS)	31537	4,6%	30045	1,7%	1492	14612
AA (CGAS)	8021	0,6%	6986	1,0%	1035	62085
APG (CGAS)	1722	1,8%	1681	-2,5%	41	1025
AC (CGAS)	7904	2,1%	6731	-8,3%	1173	191
AF (CGAS)	6260	-0,9%	6332	1,2%	-72	2679
Total consolidé (CGAS)	183537	0,6%	164404	1,5%	19133	983806

Indicateurs d'ordre économique

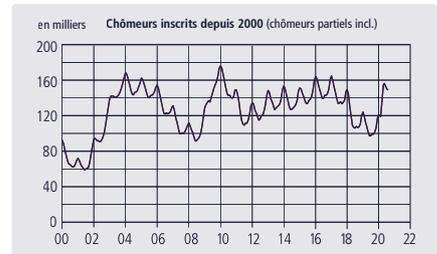
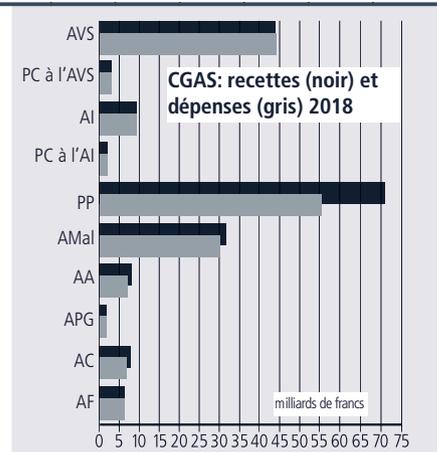
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Taux de la charge sociale ⁴ (indicateur selon CGAS)	25,0%	25,4%	25,1%	26,6%	27,2%	26,5%
Taux des prestations sociales ⁵ (indicateur selon CGAS)	18,0%	20,2%	19,5%	20,7%	21,2%	20,9%

Chômeurs(ses)

	2017	2018	2019	mai 20	juin 20	juill. 20
Chômeurs enregistrés	143142	118103	106932	155998	150289	148870
Taux de chômage ⁶	3,1%	2,5%	2,3%	3,4%	3,2%	3,2%

Démographie Scénario A-00-2015

	2018	2019	2020	2030	2040	2045
Rapport dépendance <20 ans ⁷	32,8%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Rapp. dép. des pers. âgées ⁷	31,2%	31,6%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%



¹ Taux de modification annuel le plus récent = TM.

² 1.1.2011: transfert de 5 milliards de francs de l'AVS à l'AI.

³ Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.

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

⁵ Rapport en pour-cent des prestations sociales CGAS au produit intérieur brut.

⁶ Chômeurs enregistrés par rapport à la population active.

⁷ Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives. Rapport entre les rentiers et les personnes actives. Personnes actives: de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 64).

Sources: Statistique des assurances sociales suisses 2020 de l'OFAS; SECO, OFS.

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

EN RÉPONSE

Participation des personnes sourdes et malentendantes

En septembre 2019, le Conseil national a adopté un postulat (19.3670) demandant la reconnaissance des trois langues des signes suisses en tant que langues semi-officielles ou langues d'une minorité culturelle ainsi qu'un plan d'action pour améliorer la participation des sourds et des malentendants.



Dr Harry Witzthum,
Directeur général
de la Fédération suisse
des sourds

À votre avis, quelles sont les chances que le Conseil fédéral propose une modification de la Constitution dans son rapport ?

Je pense que le Conseil fédéral fixera des priorités. Après tout, l'art. 2 de la Constitution fédérale demande à la Confédération de favoriser la diversité culturelle du pays et de garantir une égalité des chances aussi grande que possible. Ces droits s'appliquent aussi aux sourds et aux malentendants. En Suisse, il existe les langues des signes alémanique, romande et italienne, et la communauté des sourds s'est forgé une culture des sourds qui lui est propre. À ce jour, cette réalité n'est cependant ni reconnue ni protégée sur le plan juridique, un manque de protection qui porte préjudice aux sourds dans leur vie quotidienne. Nos rapports annuels font état de cette discrimination. La reconnaissance des langues des signes serait un premier pas vers un change-

ment urgent et nécessaire. La culture des sourds est une des facettes de la diversité culturelle de notre pays.

Que faut-il faire pour favoriser l'inclusion des sourds et des malentendants et pour leur garantir un accès sans entrave à la participation ?

Il faut mettre en place, à l'échelle suisse, une offre obligatoire de cours en langue des signes pour les enfants sourds en âge préscolaire et à l'école primaire. Seules les offres dites bilingues (en langue des signes et en langue écrite) peuvent leur garantir l'égalité des chances. Il faut aussi veiller à ce que toutes les informations pertinentes soient accessibles aux sourds en langue des signes. C'est indispensable pour que les sourds puissent exploiter tout leur potentiel et participer pleinement à la société. Leur dénier ce droit est leur refuser leur place dans notre société.

www.sgb-fss.ch (Fédération suisse des sourds)

EN CLAIR

La langue parlée complétée

[la lãg paʁle kɔ̃pletẽ]

Outre la langue des signes, le langage parlé complété (LPC) permet de faciliter l'apprentissage de la langue parlée par les sourds et les malentendants. Elle est utile dans le cadre d'un soutien audiopédagogique précoce ou dans d'autres situations d'apprentissage. Contrairement à la langue des signes, qui est un langage visuel doté d'une grammaire et se distinguant selon l'idiome ou le dialecte, la LPC n'est pas une langue à part entière. Elle est un complément à la lecture labiale pour rendre possible une communication s'apparentant à un échange verbal entre malentendants et entendants.

www.sgb-fss.ch (Fédération suisse des sourds)

EN CHIFFRES

78 000

C'est le nombre de personnes de plus de 15 ans qui, lors de la dernière Enquête suisse sur la santé en 2017, ont déclaré souffrir d'une limitation importante ou complète de l'ouïe. Près de 10 000 d'entre elles étaient sourdes et communiquaient principalement par la langue des signes alémanique, romande ou italienne. En plus, 13 000 personnes entendant utilisent la langue des signes comme langue étrangère ou pour communiquer avec leurs proches. La communauté des sourds se considère comme une minorité linguistique et culturelle. Afin d'obtenir une participation à part entière à tous les facettes de la vie, elle s'engage pour obtenir la reconnaissance juridique de la langue des signes et pour faire inscrire à l'échelle fédérale des droits de protection et d'encouragement adéquats.

www.sgb-fss.ch ; www.statistique.admin.ch
> Trouver des statistiques > 14 – Santé
> Déterminants de la santé
> Statistique de poche 2019

IL Y A 50 ANS

Droit au logement

Le 27 septembre 1970, l'initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille, était rejetée par 51,1 % des votants et une majorité des cantons (19 ½).

Il n'existe pas en Suisse de droit au logement garanti à l'échelle fédérale. En vertu de l'art. 41 Cst., la Confédération et les cantons s'engagent néanmoins à ce que « toute personne en quête d'un logement puisse trouver, pour elle-même et sa famille, un logement approprié à des conditions supportables ». La Confédération encourage aussi la construction et l'acquisition de logements (art. 108 Cst.) et peut légiférer pour lutter contre les loyers abusifs (art. 109 Cst.). Depuis 1970, elle a promulgué quatre lois à ce titre, dont l'exécution incombe à l'Office fédéral du logement (OFL) depuis 1975.

Le thème du droit au logement et du contrôle étatique des prix, des loyers et des baux est apparu pendant les deux

guerres mondiales et lors de la crise économique des années 1930. L'initiative populaire, lancée au début de 1967, avait pour objectif de lutter contre le manque de logements abordables, notamment dans les agglomérations. Le Conseil fédéral rejetait l'initiative, tout comme l'UDC, les employeurs, les propriétaires immobiliers et l'USAM, qui demandaient plus d'initiative privée et de promotion de la construction, mais moins d'intervention étatique. En 2018, Bâle-Ville a été le premier canton à inscrire un droit au logement dans sa constitution.

Linder, Wolf et al. (éd.) (2010): *Handbuch der eidgenössischen Volksabstimmungen 1848 bis 2007*, Berne: Haupt

EN BREF

Personnel soignant

En 2018, plus de 214 000 soignants travaillaient dans les hôpitaux, les établissements médico-sociaux et les services de soins à domicile. Ce chiffre correspond à environ 146 700 équivalents plein temps. L'effectif en personnel a ainsi augmenté de 17 % depuis 2012. Les principaux employeurs sont les hôpitaux et les établissements médico-sociaux, qui occupent respectivement 45 % et 41 % du personnel soignant, suivis par les services de soins à domicile (14 %). Les soignants représentent 3,7 % du total des actifs en Suisse.

www.statistique.admin.ch

Frontaliers en télétravail

Grâce à une réglementation spéciale convenue avec l'UE en raison du coronavirus, les frontaliers travaillant en Suisse peuvent actuellement effectuer plus de 25 % de leur temps de travail à la maison. Selon le droit de coordination, alors temporairement suspendu, les cotisations aux assurances sociales doivent être versées dans le pays de résidence du travailleur s'il y exerce au moins 25 % de son activité lucrative. Les taux de cotisation étant plus élevés dans les pays voisins, cette réglementation spéciale évite des dépenses supplémentaires aux employeurs suisses. Près de 330 000 frontaliers de nationalité étrangère travaillent en Suisse, ainsi qu'environ 15 000 détenteurs du passeport suisse.

NZZ, 1.7.2020

EN DIRECT

Formation de codeur interprète en LPC

La LPC est un outil de communication complémentaire à la lecture labiale. Elle permet à la personne sourde d'avoir accès visuellement à l'intégralité d'un message oral. La nouvelle formation vise à apprendre aux participants à évaluer les ressources et les besoins de la personne, à faciliter sa participation aux échanges et son intégration dans le groupe, ainsi qu'à collaborer avec les partenaires.

Délai d'inscription: 15 décembre 2020
www.hetsl.ch

Congé parental: un bon investissement !

Le forum de la Commission fédérale pour les questions familiales 2020 est destiné aux organisations spécialisées, aux employeurs et employeuses et aux responsables politiques ainsi qu'aux autres personnes intéressées par les domaines de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de l'égalité et de la petite enfance.

24 novembre 2020, Casino, Berne
www.ekff.admin.ch > Manifestations

4^e colloque bâlois de droit des assurances sociales

Ce colloque traite les thèmes suivants: obligations de collaborer et de réduire le dommage selon la LPG; concrétisation dans l'assurance-maladie, l'assurance-accidents, l'AI, le régime des PC et l'AC; limitations imposées par les droits fondamentaux et questions liées à la protection et la récolte des données.

4 décembre 2020, Congress Center de Bâle
www.recht-aktuell.ch > Aktuelles (en allemand)

LOI SUR
L'AI

IMPRESSUM

Date de publication

4 septembre 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,
Sybille Haas, 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

318.998.3/20f

