

# SÉCURITÉ SOCIALE

CHSS n° 4 / 2017

## DOSSIER

### Rapport sur les familles

La politique familiale du Conseil fédéral reste ciblée sur les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle

7

---

### Politique sociale

Dispositif de réadaptation pour les métiers du bâtiment

28

### Assurance-invalidité

Appréciations et expertises médicales dans l'AI

41



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



# La mission reste à accomplir



**Jürg Brechbühl**

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

A l'issue d'une vaste campagne, les électeurs ont rejeté le projet de réforme Prévoyance vieillesse 2020. Le Conseil fédéral, le Parlement et les partenaires sociaux doivent se rendre à l'évidence qu'une fois de plus il n'a pas été possible de trouver une solution politique aux nombreux défis qui se posent dans la prévoyance vieillesse. Mais nous n'y échapperons pas ; il est urgent de redresser la barre aussi bien dans l'AVS qu'en matière de prévoyance professionnelle. Le vieillissement démographique, le départ à la retraite de la génération du baby-boom, le niveau historiquement bas des taux d'intérêt et l'évolution sociale ne sont pas des illusions, mais une réalité qu'il faut affronter.

Depuis le 24 septembre, divers débats ont eu lieu au sein des commissions parlementaires et entre les principaux acteurs politiques invités par le conseiller fédéral Alain Berset. L'analyse postélectorale montre que les raisons du rejet sont aussi variées que les nouvelles solutions envisagées. Quelques points font néanmoins l'unanimité, à commencer par le constat que le temps presse. Il est aussi incontesté qu'il faut trouver de nouvelles sources de financement. Enfin, tout

le monde s'accorde sur le fait que le niveau des rentes AVS et LPP doit être maintenu.

Pour le reste, les positions sont diamétralement opposées. Trouver une approche susceptible de rallier une majorité de parties prenantes ressemble à la quadrature du cercle. Pourtant, il n'existe pas d'échappatoire. Dans les mois à venir, le conseiller fédéral Alain Berset et l'Office fédéral des assurances sociales feront tout leur possible pour ouvrir la voie à une réforme consensuelle. Cette mission sera difficile, le chemin ardu et les écueils nombreux.

Une société dans laquelle la pauvreté des personnes âgées était très répandue jusqu'au milieu du siècle dernier, qui a inscrit dans sa Constitution l'équité et le respect de l'autre et qui s'engage à mesurer la force de la communauté au bien-être des plus faibles, doit être capable de trouver une solution durable, et elle y parviendra. Il faut tout mettre en œuvre pour pérenniser l'un des plus importants acquis sociopolitiques de la Suisse.

Ce n'est pas un luxe, mais une nécessité. Retrouvons nos manches!



- 03 Editorial
- 46 Statistiques des assurances sociales
- 48 Bon à savoir

## Rapport sur les familles

---

- 8 Les jeunes familles dans une société en pleine mutation** Les prévisions qui, dans les années 1970 et au début des années 1980, tablaient sur une dissolution de la famille ne se sont pas vérifiées. Bien au contraire: les relations de couple et la famille connaissent un regain de valeur depuis quelque temps. S'ils ont certes évolué, les rapports familiaux continuent d'occuper une place prépondérante – même dans une société urbaine et ultramoderne. **François Höpflinger, Université de Zurich**
- 14 Rapports des cantons sur les familles** A l'occasion de l'élaboration du troisième rapport de la Confédération sur les familles, un tour d'horizon systématique des rapports cantonaux sur les familles a été réalisé pour la première fois. L'objectif était de déterminer l'influence de ces rapports sur les politiques familiales cantonales et de comparer les approches de la Confédération et des cantons dans ce domaine. **Heidi Stutz, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)**
- 20 Rapport sur les familles 2017** Vaste tour d'horizon de la situation des familles, le rapport sur les familles 2017 se compose d'un volet statistique, d'une vue d'ensemble des projets de réforme à l'échelle fédérale, d'une analyse des rapports cantonaux, d'un bilan de la politique dans ce domaine et d'une prise de position du Conseil fédéral. **Anna Liechti, Office fédéral des assurances sociales**

## Politique sociale

---

- 24 Assurances sociales: ce qui va changer en 2018** L'année 2018 ne sera pas synonyme de grands changements dans le domaine des assurances sociales suisses. Plusieurs nouvelles dispositions entreront toutefois en vigueur. Le présent article donne un aperçu de ces modifications et des principaux chantiers en cours. Il est basé sur les informations disponibles mi-novembre 2017. **Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales**
- 28 Dispositif de réadaptation pour les métiers du bâtiment** Comment améliorer les chances de réadaptation des travailleurs et travailleuses du milieu de la construction, fortement touché par les problèmes d'invalidité? Avec l'accord paritaire genevois, les partenaires sociaux de la branche genevoise du bâtiment ont trouvé une solution originale qui fait ses preuves. **Emilie Flamand-Lew, evaluanda; Neil Ankers, serdaly&ankers**
- 32 Des garanties financières pour favoriser l'accès au logement** Dans le domaine de l'aide au logement pour les personnes touchées par la pauvreté, les garanties financières jouent un rôle fondamental en complément des offres non financières. Elles sont une condition essentielle pour donner aux ménages socialement défavorisés la possibilité de louer ou de conserver un logement. **Eveline Althaus, Marie Glaser, Michaela Schmidt; ETH Wohnforum – ETH CASE**
- 37 Mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation** Les ressources financières des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG seront administrées par un établissement fédéral de droit public selon les principes de bonne gouvernance à partir de 2019. **Simon Luck, Office fédéral des assurances sociales**

## Assurance-invalidité

---

**41 Appréciations et expertises médicales dans l'AI** Depuis que le Tribunal fédéral a abandonné la présomption selon laquelle les troubles somatoformes peuvent être surmontés par un effort de volonté raisonnablement exigible, l'AI poursuit avec constance la mise en œuvre d'une procédure d'instruction ouverte et axée sur les ressources, applicable de manière identique à toutes les atteintes à la santé. **Ralf Kocher, Office fédéral des assurances sociales; Monika Hermelink**



## DOSSIER

# Rapport sur les familles

En avril, le Conseil fédéral a adopté le Rapport sur les familles 2017, dans lequel il définit sa stratégie en matière de politique familiale. Le présent dossier met en lumière les analyses scientifiques réalisées dans le cadre du rapport qui ont permis au Conseil fédéral de faire le point sur la situation des familles et de définir sa stratégie.

Dans sa contribution, le sociologue François Höpflinger décrit la transformation des modèles familiaux ces quarante dernières années et la façon dont la famille nucléaire a malgré tout survécu, surtout lorsque les enfants sont en bas âge. Les modèles égalitaires ou les familles avec deux revenus sont moins répandus qu'on ne pourrait le croire et il est très rare que les parents inversent leurs rôles au sein de la famille. Il semble que la plus jeune des générations interrogées continue d'aspirer à vivre en couple et à fonder une famille.

Heidi Stutz, collaboratrice du bureau BASS, a synthétisé les rapports cantonaux sur les familles. Elle montre dans son article que les cantons privilégient de plus en plus les approches préventives et la création d'un environnement favorable plutôt que les stratégies centrées sur la sécurité économique des familles. Enfin, Anna Liechti se penche sur la politique familiale de la Confédération et évoque les mesures visant à aider les familles à mieux concilier leurs tâches familiales avec leurs activités professionnelles. ■

# Les jeunes familles dans une société en pleine mutation

**François Höpflinger**, Université de Zurich

Les prévisions qui, dans les années 1970 et au début des années 1980, tablaient sur une dissolution de la famille ne se sont pas vérifiées. Bien au contraire : les relations de couple et la famille connaissent un regain de valeur depuis quelque temps. S'ils ont certes évolué, les rapports familiaux continuent d'occuper une place prépondérante – même dans une société urbaine et ultramoderne.

Une analyse des mutations et des constantes qui ont marqué la cellule familiale au cours des quatre dernières décennies (Höpflinger 2017) a été réalisée dans le cadre du rapport sur les familles 2017 du Conseil fédéral. Quelques-uns des principaux processus de mutation qui ont affecté la fondation d'une famille et la cellule familiale sont exposés dans ce qui suit.

**MUTATIONS TOUCHANT LA FONDATION D'UNE FAMILLE** Le recul des naissances amorcé à compter de 1966 s'est traduit par un accroissement de la proportion de familles avec un ou deux enfants, alors que les familles nombreuses de quatre enfants et plus se faisaient plus rares.

Entre 2012 et 2014, moins de 5 % des familles biparentales comptaient quatre enfants et plus. Dans le même temps, aucun renoncement à la famille par principe n'est cependant observable. La proportion de personnes considérant la vie sans enfants comme un idéal n'a pas progressé au cours des dernières décennies. En 2013, seules 6 % des femmes sans enfant âgées de 20 à 29 ans souhaitaient le rester, soit autant qu'en 1994/1995 (OFS 2015). Aujourd'hui encore, fonder une famille fait partie du projet de vie de la grande majorité des jeunes.

Le taux de natalité se révèle toutefois inférieur à ce que laissaient supposer les souhaits initialement exprimés quant

au nombre d'enfants. Le problème social réside davantage au niveau de la réalisation des projets familiaux que dans un non-désir d'enfant de principe (Häberling 2013). Le moment où l'on fonde une famille a notamment beaucoup reculé. La tendance à la famille nucléaire a été accompagnée par une tendance marquée à procréer plus tard dans l'existence. Alors que 65 % des femmes nées entre 1934 et 1943 – qui ont fondé leur famille dans les décennies d'après-guerre – avaient moins de 30 ans à la naissance de leur premier enfant, ce n'était le cas que de 30 % des femmes nées entre 1974 et 1983 et qui ont fondé une famille au début du XXI<sup>e</sup> siècle. Du côté des hommes, cette proportion est passée de 50 % pour ceux qui sont nés entre 1934 et 1943 à 19 % pour ceux nés entre 1974 et 1983 (OFS 2017, chap. 4.2). L'allongement des périodes de formation, l'engagement plus tardif dans une relation de couple stable et la participation accrue des femmes au monde du travail sont autant de motifs incitant à repousser le moment de fonder une famille, surtout pour les femmes et les hommes au bénéfice d'une formation tertiaire. Dans les régions urbaines, cette tendance à la mise en route plus tardive d'une famille était et est toujours renforcée par un mode de vie que l'on peut qualifier de « juvénile » des jeunes adultes, qui choisissent de « profiter de la vie » avant de se lancer dans l'aventure familiale.

Dans le sillage de cette évolution, la fenêtre temporelle de la procréation s'est rétrécie, en particulier pour les femmes (Wirthlin 2015). La période de l'existence située entre la 25<sup>e</sup> et la 40<sup>e</sup> année est aussi celle où les jeunes adultes – et de plus en plus de la même manière pour les femmes que pour les hommes – sont soumis au stress professionnel le plus intense, qu'il s'agisse de construire une carrière ou d'asseoir leur situation économique. La jeune génération est confrontée à la dure nécessité, compte tenu des conditions de vie et de travail actuelles, de prendre des décisions majeures pour la suite de son existence (bâter une relation de couple stable, construire une carrière professionnelle, fonder une famille) dans un laps de temps court, voire parfois trop court.

La hausse conjuguée de l'immigration en Suisse, de la mobilité géographique des jeunes et de la mondialisation du marché de la rencontre amoureuse contribue à une mixité accrue des origines nationales au sein des couples. La proportion de mariages dans lesquels les deux conjoints sont suisses est passée de plus de 75 % en 1970 à 49 % en 2014. Les mariages binationaux (dans lesquels une Suisseuse ou un Suisse épouse

une personne étrangère) sont devenus plus courants, tout comme les mariages entre étrangers. Il y a par conséquent en Suisse davantage d'enfants nés de parents binationaux ou étrangers. Compte tenu de la mondialisation économique, cette caractéristique peut constituer ultérieurement un atout du point de vue de la mobilité professionnelle. Contrairement à ce que l'on entend souvent, les conflits dans la relation entre parents et enfants au sein de familles issues de l'immigration ne sont généralement pas imputables à l'opposition entre deux cultures, mais reflètent surtout la différence des expériences entre les parents et leurs enfants grandissant en Suisse, notamment au niveau de la formation, de la profession et des conditions de logement (Juhasz/Mey 2003, p. 315). Grandir entre deux cultures peut être une source de tensions. C'est notamment le cas lorsque les parents, peu ou pas formés et socialement mal intégrés, n'attendent pas de leurs enfants qu'ils acquièrent une formation. Ces enfants de familles immigrées tirent profit d'une prise en charge extrafamiliale précocité. Des tensions familiales peuvent également se produire lorsque les parents sont issus de sociétés de type paternaliste ou même patriarcal et dont les principes relatifs à la famille et à la position sociale des femmes sont en contradiction avec nos valeurs fondées sur l'égalité.

### **JEUNES FAMILLES ET TRAVAIL : VERS UN MODÈLE FAMILIAL PARTIELLEMENT MODERNISÉ**

L'une des évolutions sociales majeures des dernières décennies est certainement la participation accrue des femmes au marché du travail. Alors qu'en 1960, seuls deux cinquièmes des femmes âgées de 15 à 64 ans exerçaient une activité professionnelle sous une forme ou une autre, cette proportion est passée à plus de 60 % à partir du début des années 1990. Cette évolution est imputable à différentes causes (meilleure éducation et formation des femmes, évolution des rôles sociaux dévolus à chaque genre, etc.). L'augmentation des exigences en matière de qualifications professionnelles a également constitué un moteur important de l'intégration continue des jeunes femmes sur le marché du travail, moyennant quoi les interruptions de carrière prolongées ont eu des effets sur les opportunités d'emploi ultérieures. À l'inverse, l'intégration professionnelle des femmes a influé sur le monde du travail et sur la sphère familiale. La répartition traditionnelle des rôles a, d'une part, perdu du terrain dans le monde du tra-

**Modèles de travail chez les familles avec de jeunes enfants****T1****A) Evolution de 1970 à 2000 (données du recensement de la population)**

		Couples avec enfants de moins de 7 ans			
Homme	Femme	1970	1980	1990	2000
Plein temps	Sans activité prof.	75 %	73 %	61 %	42 %
Plein temps	Temps partiel	12 %	14 %	23 %	37 %
Plein temps	Plein temps	11 %	11 %	11 %	12 %
Temps partiel	Temps partiel	–	–	2 %	3 %
Autres modèles*		2 %	2 %	1 %	6 %

**B) Couples entre 25 et 54 ans selon l'âge de l'enfant le plus jeune 2014**

		Age de l'enfant le plus jeune		
Père	Mère	0-3 ans	4-12 ans	13-17 ans
Plein temps	Sans activité prof.	27,2 %	22,4 %	16,1 %
Plein temps	Temps partiel 1-49 %	27,8 %	33,2 %	30,3 %
Plein temps	Temps partiel 50-89 %	21,0 %	23,5 %	30,1 %
Plein temps	Plein temps	9,8 %	10,1 %	14,1 %
Temps partiel	Plein temps	2,4 %	2,3 %	2,7 %
Temps partiel	Temps partiel	7,9 %	5,5 %	3,7 %
Autres modèles*		3,9 %	3,0 %	2,9 %

\* Les deux sans activité professionnelle, les deux en formation ou, pour 1970-2000, la femme à plein temps et l'homme à temps partiel

Sources: A): Höpflinger 2004;

B): Rapport statistique sur les familles 2017, graphique 5.7

vail et des modèles de travail plus souples ont été introduits (temps partiel, annualisation du temps de travail, télétravail, réinsertion professionnelle, etc.). D'autre part, le modèle familial dans lequel les deux parents travaillent et se répartissent les tâches ainsi que la garde extrafamiliale des jeunes enfants est plus fréquent.

La majorité des mères exerçant une activité lucrative ont un taux d'occupation réduit. Le temps partiel est particulièrement répandu chez les mères ayant un partenaire et de jeunes enfants. La plupart des mères d'aujourd'hui, à moins qu'elles ne vivent seules, concilient vie professionnelle et vie familiale en ne travaillant pas à plein temps. Les pères travaillent plus rarement à temps partiel, bien que la tendance s'inscrive en légère hausse. Globalement, le modèle classique du soutien de

famille masculin (le père a un emploi à 100 % et la mère s'occupe à plein temps du ménage et des enfants) a perdu sa position dominante. Si trois quarts des couples avec jeunes enfants fonctionnaient encore sur ce modèle en 1970, ils n'étaient plus qu'un quart dans ce cas en 2014 (voir tableau T1). L'organisation de la famille a connu une évolution considérable ces dernières décennies, le modèle traditionnel du soutien de famille masculin reculant sensiblement au profit, en premier lieu, du modèle partiellement modernisé (le père est engagé professionnellement à plein temps, la mère à temps partiel).

La progression de l'activité lucrative des jeunes mères s'est accompagnée d'une évolution des opinions et la vision négative de leur engagement professionnel a perdu du terrain entre 1994/1995 et 2013. Néanmoins, en 2013, un tiers des femmes

entre 20 et 49 ans étaient tout de même d'accord sur l'affirmation selon laquelle « un enfant en âge préscolaire souffre du fait que sa mère travaille ». Chez les hommes du même âge, plus de deux cinquièmes étaient de cet avis (OFS 2015). Les valeurs traditionnelles en lien avec la maternité continuent d'être prônées par certains segments de la population jeune.

### RÉPARTITION DES TÂCHES AU SEIN DES JEUNES FAMILLES : VERS UNE ÉGALITÉ MODÉRÉE ?

Quel que soit le modèle de travail (traditionnel, partiellement modernisé ou égalitaire) ou le type de ménage (deux parents ou un seul), il ne fait aucun doute que la vie avec de jeunes enfants reste l'une des phases les plus intenses de l'existence pour les femmes et les hommes, tant sur le plan émotionnel que sous l'angle du travail. Et durant cette période, les jeunes parents doivent non seulement prendre soin des enfants et de leur éducation, mais souvent aussi remplir des exigences professionnelles particulières dans le but de bâtir une carrière ou de consolider leur situation économique. Dans le cas de jeunes familles, cela peut contribuer à renforcer les pressions multiples imposées par les cycles de vie, problème susceptible d'être aggravé par un monde du travail où la ligne de démarcation entre vie professionnelle et vie privée est de plus en plus floue.

Si l'on additionne les tâches ménagères et familiales ainsi que les activités professionnelles, les jeunes parents font face à un emploi du temps particulièrement dense (entre 60 et 70 heures par semaine). Dans l'ensemble, les jeunes pères et les jeunes mères travaillent à peu près autant. La différence entre hommes et femmes se situe essentiellement dans la répartition entre activités rémunérées et non rémunérées.

Au cours des dernières décennies, les inégalités liées au genre dans la répartition des tâches ménagères et familiales se sont toutefois atténuées. Dans la première enquête sur l'emploi du temps des ménages en Suisse menée en 1979/1980, les mères ayant des enfants de moins de 10 ans consacraient 7,5 fois plus de temps aux travaux domestiques que les pères. En 1991, les jeunes mères passaient encore 5 fois plus de temps à s'acquitter de tâches ménagères et familiales non rémunérées que les jeunes pères, contre 1,8 à 1,9 fois en 2013 (Höpflinger 2016). Cette évolution reflète d'une part le fait que la participation des hommes aux travaux domestiques et familiaux s'est élevée au fil du temps. D'autre part, le travail que représentent ces mêmes tâches (lessive, nettoyage, cuisine, etc.) a

également diminué pour les femmes grâce à l'utilisation de techniques ménagères permettant de gagner du temps. Une répartition des rôles véritablement égalitaire à engagement professionnel équivalent des pères et des mères est relativement rare parmi les familles.

S'il est un fait incontestable, c'est bien que les pères sont plus engagés familialement qu'auparavant. C'est en particulier le cas dans les couples avec de jeunes enfants, où le temps moyen consacré à la famille par le père est passé de 7 à 8 heures hebdomadaires en 1978/1980 à 31 en 2013 (Höpflinger 2016). Les pères d'aujourd'hui s'occupent donc davantage de leurs enfants que précédemment. En 2013, dans les couples avec enfants de moins de 6 ans, la responsabilité principale de la prise en charge des enfants continuait néanmoins d'incomber dans 69 % des cas aux mères, qui s'occupent de tâches telles qu'habiller les enfants en bas âge, aider les enfants en âge scolaire pour leurs devoirs ou les amener à la crèche ou à l'école. Dans 81 % des familles avec enfants de 0 à 12 ans, c'est la mère qui reste à la maison lorsqu'un enfant est malade (OFS 2015). La répartition de la prise en charge des enfants entre la mère et le père varie selon le domicile, le modèle de travail et le niveau de formation : plus le milieu est urbain, le modèle de travail est égalitaire et le niveau de formation des deux parents est élevé, et plus la prise en charge des enfants est assumée conjointement par les deux parents (Schempp et al. 2015). Si la répartition des tâches au sein des jeunes familles est certes devenue plus égalitaire, il n'en demeure pas moins que ce sont souvent les mères qui doivent veiller à cette égalité, voire l'imposer.

### ÉCLATEMENT DES FAMILLES ET TENDANCE MODÉRÉE À LA PLURALISATION DES MODÈLES FAMILIAUX

La hausse parfois notable de la divortialité est le phénomène qui a le plus alimenté les débats sur l'éclatement de la famille. Alors qu'en 1970, 15 % seulement des mariages se concluaient par un divorce, ce taux a grimpé à plus de 40 % à la fin des années 1990, se hissant même à 50 % par moments. La part de divorces n'impliquant pas d'enfants mineurs a ici sensiblement augmenté. Si 40 % seulement des divorces concernaient des couples sans enfants mineurs en 1970, cette proportion est passée à plus de 55 % en 2014. En valeurs absolues aussi, le nombre d'enfants mineurs affectés par le divorce de leurs parents n'a plus progressé depuis les années 1990 et, depuis 2009, les chiffres sont même en baisse (Höpflinger 2017). La tendance au divorce tar-

## Enfants – évolution dans le temps de la répartition selon le modèle familial

T2

		Couples*	Familles monoparentales	Autres modèles familiaux
Enfants 0-4 ans	1980	97 %	3 %	
Enfants 5-9 ans	1980	95 %	5 %	
Enfants 10-14 ans	1980	92 %	9 %	
Enfants 15-19 ans	1980	89 %	11 %	
Enfants 0-4 ans	2000	93 %	7 %	
Enfants 5-9 ans	2000	90 %	10 %	
Enfants 10-14 ans	2000	87 %	13 %	
Enfants 15-19 ans	2000	84 %	16 %	
		Ménages biparentaux**		
Enfants 0-3 ans	2012-2014	95 %	4 %	1 %
Enfants 4-12 ans	2012-2014	87 %	10 %	3 %
Enfants 13-17 ans	2012-2014	79 %	15 %	6 %

\* Deux parents ou un parent biologique et son/sa partenaire

\*\* Deux parents biologiques

Autres modèles familiaux: enfants vivant avec un parent et son/sa partenaire ou sans parents (p. ex. chez les grands-parents, en foyer, etc.)

Source: Höpflinger 2017.

dif contribue au fait que le nombre d'enfants mineurs concernés par le divorce de leurs parents diminue, alors que celui d'enfants adultes dans ce cas augmente.

Une famille monoparentale naît souvent d'un divorce dans un ménage avec enfants mineurs et, même si l'autorité parentale est en principe conjointe depuis juillet 2014, cette nouvelle cellule familiale est souvent constituée de la mère et des enfants. La famille monoparentale peut toutefois aussi être le résultat de la dissolution d'une union libre, de la mort du conjoint ou d'une naissance hors mariage, événements qui peuvent également, selon les circonstances, conduire ensuite à la fondation d'une nouvelle famille ou d'une famille recomposée. C'est la fréquence supposée des familles monoparentales et des familles recomposées (parfois dites « familles patchwork ») qui amène, dans l'imagerie médiatique, l'idée d'une diversité accrue des modèles familiaux.

En raison de bases de données ou de calcul différentes, il n'est pas aisé de déterminer si et dans quelle mesure les familles monoparentales ou les familles recomposées ont gagné en importance. Ce qui apparaît toutefois clairement, dans cette évolution, c'est que la famille restreinte ordinaire (où les enfants grandissent auprès de deux parents) reste le modèle dominant, en particulier pour les enfants en âge préscolaire. Les enfants en âge scolaire et les adolescents vivent un peu plus souvent qu'avant dans une famille monoparentale mais, là encore, le modèle traditionnel reste dominant. La proportion de familles monoparentales – par rapport à l'ensemble des ménages comptant des enfants de moins de 18 ans – s'est légèrement élevée au cours des cinquante dernières années, mais cette hausse est nettement plus faible que ce qu'on aurait pu imaginer au vu de l'accroissement de la divortialité.

Globalement, en tout cas s'agissant de l'évolution en Suisse, on peut tout au plus évoquer une tendance modérée à la pluralisation des modèles familiaux. Certes, les familles « patchwork », « arc-en-ciel » ou plurigénérationnelles existent, mais leur fréquence est nettement plus faible que ce que laisse entendre le discours médiatique et politique sur la diversité du mode de vie familial d'aujourd'hui. L'essor de modèles alternatifs différant des relations de couple et des familles classiques est également resté mesuré au cours des dernières décennies. Le célibat permanent ou le mode de vie communautaire ne sont pas perçus comme de vraies options par la grande majorité des jeunes adultes, sauf pour de courtes périodes avant ou après une relation de couple. Une tolérance accrue et un meilleur accueil vis-à-vis de modes de vie et de modèles familiaux différents sont néanmoins observables. Le grand intérêt médiatique porté aux modes de vie et aux modèles familiaux alternatifs a sans doute contribué à ce que la famille traditionnelle, « nucléaire », bien que restant le modèle dominant du point de vue de la réalité statistique, a perdu son pouvoir de norme sociale. L'acceptation par la société de différents modèles familiaux étend le champ des possibilités s'offrant aux jeunes gens, y compris à ceux qui privilégient un mode de vie et des relations familiales traditionnels.

**CONCLUSIONS** Le débat social autour de la famille oscille depuis des décennies entre l'idéalisation de la famille – fondée sur une représentation nostalgique – et la crainte de l'éclatement de la cellule familiale. La hausse du nombre et de la proportion des familles monoparentales est ainsi surestimée dans l'imagerie médiatique. Il apparaît pourtant qu'en particulier pour les familles avec de jeunes enfants, la famille « nucléaire » reste le modèle dominant. Pour diverses dimensions importantes de la vie de famille, le schéma qui se dessine est davantage celui d'une modernisation partielle que celui d'une mutation structurelle fondamentale. Certains nouveaux rôles familiaux parfois mis avant – allant du modèle du double salaire, dans lequel le père et la mère travaillent à plein temps, à des modèles plus égalitaires, dans lesquels les deux travaillent à temps partiel et s'occupent autant l'un que l'autre des enfants – n'ont pas connu le succès attendu. De même, les familles où les rôles sont inversés (le père est un homme au foyer à qui incombe l'essentiel de la prise en charge des enfants, tandis que la mère travaille à plein temps) restent rares. Les

modes de vie et les formes familiales communautaires sont également une exception. Même le modèle un temps populaire du célibat permanent en tant que choix de vie, expression d'une société hyper-individualisée, a perdu de son attrait et est, depuis les années 1990, davantage subi que désiré.

La vie de couple et la famille sont haut placées dans l'échelle des valeurs, y compris par la jeune génération. On peut même émettre le postulat que le mode de vie familial, dans une société qui connaît une rapide mutation, est revalorisé, tant dans les régions rurales qu'en milieu urbain. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Höpflinger, François (2017): « Les jeunes familles au cours des dernières décennies : entre continuité et transformation », dans *Rapport sur les familles 2017*. Rapport du Conseil fédéral, Berne : DFI, pp. 9-29.

OFS, Office fédéral de la statistique (2017): *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2017*, Neuchâtel : OFS.

Höpflinger, François (2016): « Familien und familiäre Beziehungen – integrative und produktive Leistungen », dans *Sozialalmanach. Familie ist kein Luxus*, Lucerne : Editions Caritas, pp. 119-135.

OFS, Office fédéral de la statistique (2015): *Enquête sur les familles et les générations 2013. Premiers résultats*, Neuchâtel : OFS.

Schempp, Daniela; Schief, Sebastian; Wagner, Aylin (2015): « Determinants of Detraditionalization of the Division of Housework and Family Work in Swiss Couples Households », dans *Revue Suisse de Sociologie*, vol. 41, 1, pp. 33-57.

Wirthlin, Annette (2015): *Bye Bye Baby? Frauen im Wettlauf gegen ihre biologische Uhr*, Thoune : Werd & Weber Verlag.

Häberling, Isabel N. (2013): *Kinder zwischen Wunsch und Wirklichkeit*; Zurich : Seismo.

Höpflinger, François (2004): « Vie familiale et vie professionnelle aujourd'hui – Quelques données statistiques pertinentes », dans *Du temps pour les familles. Ou comment concilier vie familiale et vie professionnelle : le problème vu sous l'angle de la politique familiale*; Berne : Commission fédérale de coordination pour les questions familiales, pp. 37-53.

Juhász, Anne; Mey, Eva (2003): *Die zweite Generation : Etablierte oder Aussenseiter? Biografien von Jugendlichen ausländischer Herkunft*; Wiesbaden : Westdeutscher Verlag.



**François Höpflinger**

Docteur en sociologie, Centre de gérontologie de l'Université de Zurich.  
fhoepf@soziologie.uzh.ch

# Rapports des cantons sur les familles

**Heidi Stutz**, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)

A l'occasion de l'élaboration du troisième rapport de la Confédération sur les familles, un tour d'horizon systématique des rapports cantonaux sur les familles a été réalisé pour la première fois. L'objectif était de déterminer l'influence de ces rapports sur les politiques familiales cantonales et de comparer les approches de la Confédération et des cantons dans ce domaine.

Le troisième rapport de la Confédération sur les familles (Rapport sur les familles 2017) contient notamment une synthèse des rapports sur les familles, des lignes directrices et des concepts élaborés dans les cantons. Ce tour d'horizon systématique analyse l'influence des rapports sur la politique familiale et compare les appréciations qu'y formulent les cantons avec l'état des lieux de la politique familiale dressé par la Confédération en 2015 (Politique de la famille 2015).

Pour le compte de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le bureau BASS a examiné 35 rapports, lignes directrices ou concepts relatifs aux familles établis entre 2004 et 2016 par 21 cantons. Ces documents, d'une longueur allant de 2 à 202 pages, décrivent de manière plus ou moins détaillée

la situation du moment et les mesures adoptées dans le domaine de la politique familiale (voir tableau T1). Pour déterminer l'état d'avancement de ces mesures, le bureau BASS a interrogé les délégués cantonaux aux questions familiales<sup>1</sup>.

Dans 19 cantons, les rapports comprennent une analyse de la situation des familles, et dans quatre d'entre eux, cette analyse se fonde sur une enquête auprès de celles-ci. Ils sont 18 à examiner leur politique familiale et un nombre similaire

---

<sup>1</sup> La Commission fédérale de coordination pour les questions familiales (COFF) tient à jour la liste des délégués cantonaux aux questions familiales. La COFF est une commission extraparlamentaire et un organe consultatif du Conseil fédéral, dont le secrétariat est rattaché au domaine Famille, générations et société de l'OFAS : [www.ekff.admin.ch](http://www.ekff.admin.ch).

## Rôle des rapports cantonaux dans le développement de la politique familiale

T1

Ct.	Enquête auprès des familles	Analyse de la situation des familles	Analyse de la politique familiale	Identification des besoins d'intervention	Définition d'objectifs généraux	Définition de stratégies / principes directeurs	Définition de mesures	Définition d'objectifs mesurables	Vérification de la réalisation des objectifs
AG	●	●	●	●	●	●	●		
AR		●	●	●	●	●	●		
BE		●	●	●	●	●	●	●	●
BL	●	●	●	●	●	●	●		○
BS	●	●		●	●	●			○
FR	○	●	●	●	●	○	●		
GE		●							
GL		○	●	●	●	○	●		
GR		●	●	●	●	●	●		
JU		●	●	●	●	●	●		○
LU		●	●	●	●	●	●		
NE		●	●*	●	●	○	○		
OW		●	●	●	●	●	●		●
SG		●	●*	●			○		
SH		●	●	●	●	○	●		
SO		●	●	●	●	●	●		
TG			●		●	●	●		
TI	●	●	●	●	●	●	●		●
UR		●	●	●	●		●		
VD		●	●	●	●	●	●		
ZG					●	●	●		●

Remarque: ● = abordé; ○ = mentionné indirectement seulement, c'est-à-dire que le canton aborde l'importance de vérifier si les objectifs sont atteints, mais ne fournit pas de résultats; \*prestations monétaires et pilotage uniquement (analyse BASS).

Source: Stutz et al. 2017.

à identifier les interventions nécessaires, à définir des objectifs, à formuler des stratégies et des principes directeurs, et à prévoir des mesures. Un seul canton définit des objectifs mesurables et trois contrôlent la mise en œuvre et l'efficacité des mesures mises en place.

Les cantons peuvent être classés en cinq groupes selon le degré de détail et la continuité dans le temps de leurs rapports (voir graphique G1):

– cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité (BE, BL, BS, OW, SO, TI et VD);

– cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents (AR, JU, GL, TG et ZG);

– cantons dont les derniers rapports sur les familles sont relativement anciens (AG, FR, GR, LU, SH et UR);

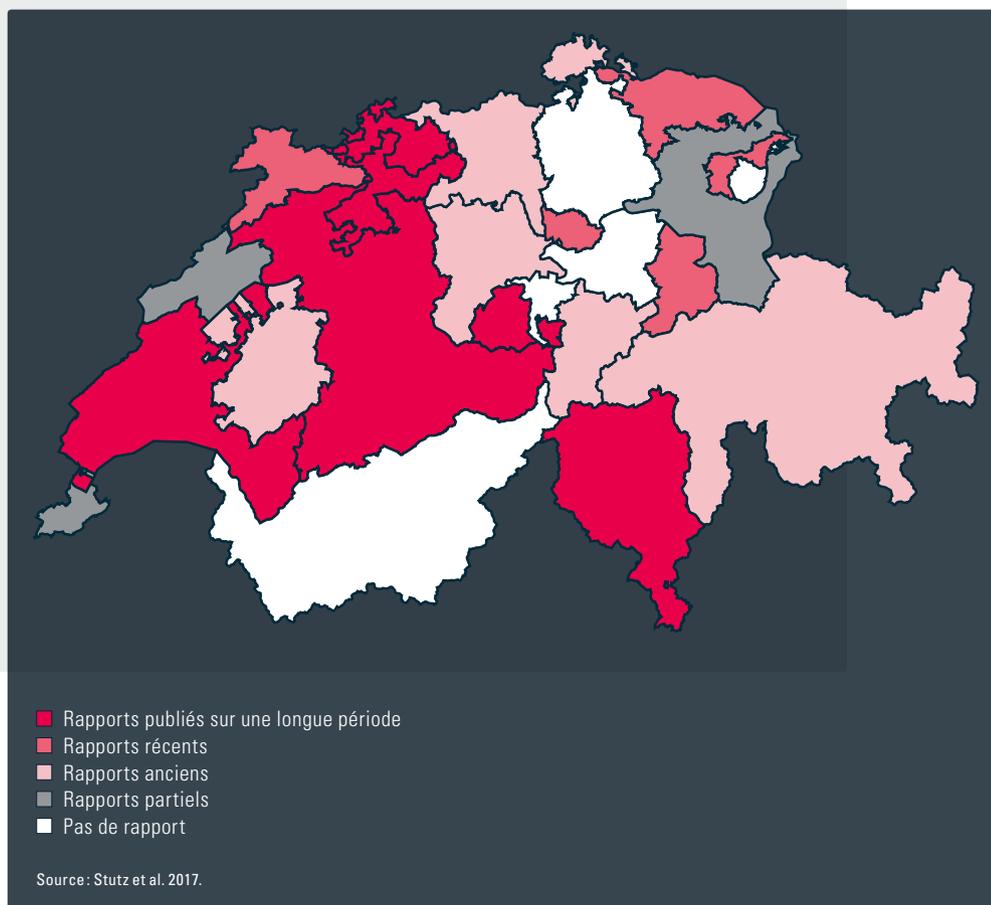
– cantons dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint (GE, NE et SG);

– cantons n'ayant pas rédigé de rapport sur les familles (AI, NW, SZ, VS et ZH).

A l'origine de l'élaboration des analyses de situation, des lignes directrices et des concepts se trouvaient soit les gou-

## Type de rapports sur les familles selon le canton

G1



vernements soit les parlements cantonaux, dans une proportion semblable. Quel que soit l'auteur des documents, c'est en général le gouvernement, en qualité de mandant, qui les a approuvés. Le processus d'élaboration diffère selon le canton et le type de document : les analyses de situation sont généralement rédigées avec l'aide de mandataires externes, tandis que l'élaboration de lignes directrices ou de plans d'action suppose en général une implication plus importante des cantons.

**TENEUR ET ÉVALUATION DE LA SITUATION** Dans leurs rapports, les cantons examinent la structuration de l'offre et de l'appareil administratif dans toute sa complexité, la diversité des acteurs impliqués, ainsi que les tâches de coordina-

tion ou l'absence de cette dernière entre ces acteurs. Il a fallu parfois attendre l'élaboration d'un rapport pour que les cantons acquièrent une vue d'ensemble ouvrant la voie à un pilotage plus systématique de leur politique familiale.

Les thèmes communs à tous les rapports cantonaux sont la sécurité matérielle des familles, les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle ainsi que le soutien aux familles, terme générique qui englobe des prestations de nature non monétaire. Certains documents abordent aussi l'absence de base légale, comme dans le domaine préscolaire, et le danger qui en découle de voir ces prestations réduites ou supprimées lors de l'examen du budget par le législatif. Rares sont enfin les cantons à aborder la révision du droit de la famille, qui est de la compétence de la Confédération.

**SÉCURITÉ MATÉRIELLE** Pour ce qui est de l'analyse de la situation financière des familles, la problématique la plus fréquemment traitée dans les rapports des cantons est la pauvreté des familles. Un constat largement partagé est que les familles monoparentales et les familles migrantes sont les premières touchées par ce phénomène. Une autre observation fréquente est que le niveau de vie des familles est inférieur à celui des ménages sans enfants.

Si les cantons ne jugent généralement pas nécessaire de modifier le système d'allocations pour enfants et d'allocations de formation professionnelle, la question de l'imposition des familles, vivement débattue, fait en revanche l'objet de nombreuses propositions de réforme. L'idée est ici d'alléger la charge fiscale de toutes les familles, mais surtout d'éliminer les effets dissuasifs sur l'emploi. La plupart des rapports cantonaux traitent par ailleurs de la réduction des primes d'assurance-maladie. S'agissant des avances sur contributions d'entretien, les rapports des cantons se contentent le plus souvent de rappeler la réglementation existante, certains d'entre eux mentionnant aussi les effets de seuil liés à ces prestations. Enfin, treize cantons abordent la question des prestations complémentaires pour les familles.

La Confédération et les cantons parviennent dans leurs rapports à des conclusions similaires pour ce qui est de la sécurité matérielle des familles. Les deux parties voient ainsi une intervention possible dans la réduction de la charge fiscale des familles. L'harmonisation de l'avance sur contributions d'entretien, préconisée par la Confédération, est par contre généralement absente des rapports des cantons, contrairement aux prestations complémentaires pour familles – un projet qui a échoué à l'échelle fédérale –, mentionnées par un nombre relativement grand de cantons comme une prestation possible. Ces déclarations d'intention ne sont pas toujours suivies d'effet. Contrairement à la Confédération, les cantons examinent attentivement les effets de seuil et les effets dissuasifs sur l'emploi de leurs prestations en faveur des familles et soulignent l'importance du soutien non monétaire apporté aux familles en butte à des difficultés matérielles.

**CONCILIATION VIE FAMILIALE ET VIE PROFESSIONNELLE** L'examen des conditions permettant de concilier vie professionnelle et vie familiale occupe une place de choix

dans quasiment tous les rapports des cantons, qui reconnaissent la nécessité de développer l'offre d'accueil extrafamilial, en améliorant en particulier sa souplesse, sa disponibilité pendant les vacances ou ses systèmes tarifaires. Un autre souhait fréquemment exprimé est l'aménagement de conditions de travail favorables aux familles. Enfin, quelques cantons voudraient introduire un congé de paternité ou un congé parental.

Confédération et cantons s'accordent sur la nécessité de continuer à développer l'offre d'accueil extrafamilial. Toutefois, les cantons n'abordent que rarement la possibilité d'abaisser les coûts à la charge des parents, comme le fait le rapport du Conseil fédéral. Ils sont aussi peu nombreux à envisager d'accroître la participation des employeurs au financement des structures d'accueil. Divers cantons déplorent leur manque de compétence législative dans le domaine du congé de paternité ou du congé parental, que le Parlement fédéral a refusé d'adopter jusqu'ici. Le soutien apporté aux proches aidants, mentionné par le rapport du Conseil fédéral, est aussi abordé par quelques cantons. Et si la Confédération parle de promotion de l'égalité salariale, les rapports cantonaux se réfèrent plutôt de façon générale à l'égalité entre hommes et femmes.

**SOUTIEN AUX FAMILLES** Deux champs d'action des cantons relèvent du soutien aux familles : d'une part les activités d'information, de conseil et d'accompagnement, d'autre part la mise en place des conditions requises en matière d'intégration, d'égalité des chances et de formation.

- **Information, conseil et accompagnement :** bien qu'une grande importance soit accordée à l'information et à la formation des parents, certaines familles sont difficilement atteignables. Dans ce domaine, de nombreux cantons prévoient de mieux exploiter le potentiel des activités de conseil, d'accompagnement et d'information, en renforçant la coordination des structures existantes et en améliorant leur mise en réseau avec les structures d'accueil et l'encouragement de la petite enfance. Des programmes de visites à domicile figurent dans près de la moitié des rapports cantonaux.
- **Intégration, égalité des chances et formation :** en ce qui concerne l'intégration des étrangers, les questions primor-

diales sont celles de la formation ; dans le cas de l'intégration sociale des familles en général, l'accent est mis sur l'accès à des activités de loisirs enrichissantes, mais aussi sur le renforcement des liens sociaux. Les cantons citent très souvent l'égalité des chances comme un objectif central, mais tendent à se focaliser sur la situation des enfants. Les chances de formation des parents sont par contre rarement prises en compte.

Si la Confédération n'a que des compétences très limitées en matière de soutien aux familles, les cantons y voient en revanche un domaine prioritaire et semblent d'ailleurs disposés à y investir.

**SUITE DONNÉE AUX RAPPORTS SUR LES FAMILLES** Au total, 19 des 21 cantons ayant élaboré des rapports sur les familles ont ensuite pris des mesures sur cette base. La nature et l'intensité des liens entre ces rapports et ces mesures dépendent étroitement du degré de détail et de la continuité dans le temps des rapports :

- Dans les **cantons dont les rapports sur les familles sont détaillés et présentent une certaine continuité**, le lien avec la stratégie en matière de politique familiale est relativement étroit, ce qui ne veut pas dire pour autant que la mise en œuvre des projets préconisés soit toujours aisée. La rédaction d'un rapport est parfois délibérément utilisée pour prouver ou mettre en évidence la nécessité d'une intervention politique. Elle s'inscrit alors dans une démarche de sensibilisation.
- Dans les **cantons dont les derniers rapports sur les familles sont relativement anciens**, de nombreuses mesures ont souvent été mises en œuvre, tandis que d'autres ne figurent plus à l'ordre du jour. Quant aux raisons qui amènent les cantons à suspendre la rédaction des rapports sur les familles, elles sont diverses.
- Les **cantons dont les rapports sur les familles sont relativement récents** sont en général des petits cantons qui s'efforcent de mener une action concrète malgré des ressources limitées. Les rapports et les plans d'action qu'ils élaborent sont clairement conçus dans la perspective d'une action pratique, menée à terme dans la mesure où les moyens budgétaires le permettent.

- Dans les cantons **dont les rapports sur les familles ne couvrent qu'un champ thématique restreint**, les actions réalisées en matière de politique familiale ne peuvent pas être clairement rattachées aux rapports élaborés sur cette question. Certains de ces cantons ont mené à bien des réformes importantes qui n'avaient pas été examinées au préalable dans leurs rapports consacrés à la politique familiale.

L'enquête réalisée auprès des délégués cantonaux aux questions familiales montre que la mise en œuvre des mesures préconisées se heurte souvent à des difficultés de financement. Les autres obstacles mentionnés sont notamment le manque de volonté politique, le fait que certains acteurs essentiels, notamment les communes, ne sont pas associés au processus, ainsi que l'insuffisance des structures d'application. La mise en œuvre des mesures dépend aussi du soutien que leur fournit le gouvernement, de leur portée et de leur coût. Parmi les facteurs favorables à cette mise en œuvre figurent la création de bases légales légitimant l'action du canton, l'implication des communes concernées ainsi que la participation des personnes-clés. La participation des acteurs à l'élaboration des rapports permet en effet d'inscrire durablement la stratégie dans une démarche globale et cohérente et assure une coordination, une mise en réseau et une collaboration interdépartementale à long terme.

**CONCLUSION** Les rapports, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons mettent en évidence les questions qui préoccupent ces derniers en matière de politique familiale. Ils donnent également des indications sur l'état d'avancement de cette politique. Comme le montre l'exemple des cantons dont les rapports ne couvrent qu'un champ thématique restreint, il serait faux d'établir un lien linéaire entre le contenu de ces rapports et la mise en œuvre de la politique familiale.

Malgré la forte hétérogénéité des rapports, les notions de la famille et de la politique familiale qui y sont utilisées se recoupent dans une large mesure, les cantons s'appuyant sur les définitions proposées par la Confédération. A la différence des rapports plus anciens, les thématiques abordées s'étendent désormais aux dimensions non financières de la politique familiale. La plupart des cantons accordent ainsi

beaucoup d'importance aux moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, au soutien apporté aux familles sous la forme d'information, de conseil et d'accompagnement, ainsi qu'aux thématiques de l'intégration, de la formation et de l'égalité des chances. Cette évolution reflète une transformation de la politique familiale qui, loin de se concentrer exclusivement sur la sécurité matérielle des familles, accorde davantage d'attention aux dimensions de l'intégration et de la prévention, ainsi qu'à la création d'un environnement favorable.

L'analyse montre que les rapports des cantons sur les familles jouent un rôle important dans le développement de la politique familiale, particulièrement dans les petits cantons ruraux qui ne disposent pas de grandes structures spécialisées. Bien que les recommandations formulées dans un rapport ne remplacent pas le processus de décision politique, la rédaction d'un rapport peut déjà s'avérer déterminante pour dégager un consensus sur les mesures qui doivent être appliquées en priorité. Certains cantons qui ne jouaient pas un rôle actif dans la politique familiale avaient manifestement besoin d'acquiescer au préalable une vue d'ensemble de la situation des familles et des prestations fournies par les communes et les organismes privés.

La grande majorité des cantons réalisent une partie des mesures qu'ils proposent. Les chances de concrétisation des mesures dépendent fortement du soutien que leur apporte en définitive le gouvernement. Aucune stratégie ne semble toutefois offrir de garantie de succès à elle seule. La capacité des rapports sur les familles à influencer le développement de la politique familiale dépend en effet du contexte et de la situation politique propres à chaque canton.

Dans leurs rapports, la Confédération et les cantons ne se contredisent pas, mais se fixent des priorités différentes. Des désaccords ponctuels apparaissent notamment lorsque des compétences fédérales empêchent les cantons de faire avancer des réformes qui leur semblent pertinentes, par exemple en ce qui concerne l'imposition individuelle des personnes mariées et l'introduction d'un congé parental ou d'un congé de paternité. Parmi les thématiques qui ne sont pas mentionnées dans le rapport du Conseil fédéral alors qu'elles occupent une place de choix dans les rapports des cantons figurent l'intégration des familles migrantes, les effets de seuil et les effets dissuasifs des prestations financières sur

l'emploi, les difficultés d'accès à certaines prestations et la promotion de l'égalité des chances pour les enfants.

Enfin, les débats en cours sur d'éventuels transferts de compétences entre la Confédération et les cantons conduisent à certains blocages. Ainsi, bien que leurs rapports dressent le constat d'un risque accru de pauvreté parmi les familles monoparentales et les familles de travailleurs pauvres, les cantons n'ont de loin pas tous proposé des mesures pour y remédier, et les projets visant à introduire des prestations complémentaires pour familles ont échoué tant à l'échelon fédéral que dans divers cantons. Par conséquent, les enfants et les familles restent exposés à un risque accru de pauvreté dans presque tous les cantons. ■

---

#### Documentation

*Rapport sur les familles 2017.* Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.3144 Meier-Schatz du 14 mars 2012 et 01.3722 Fehr du 12 décembre 2001 ; Berne, le 26 avril 2017 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur les familles.

Stutz, Heidi; Bannwart, Livia; Legler, Victor (2017): *Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons* (en allemand avec résumé en français) ; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 1/17 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

*Politique familiale: état des lieux et possibilités d'action de la Confédération.* Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) «Politique de la famille» déposé le 20 mars 2013, Berne, le 20 mai 2015 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base.

---



#### Heidi Stutz

Lic. phil. hist., associée et responsable du secteur Politique familiale du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS à Berne.  
[heidi.stutz@buerobass.ch](mailto:heidi.stutz@buerobass.ch)

# Rapport sur les familles 2017

**Anna Liechti**, Office fédéral des assurances sociales

Vaste tour d’horizon de la situation des familles, le rapport sur les familles 2017 se compose d’un volet statistique, d’une vue d’ensemble des projets de réforme à l’échelle fédérale, d’une analyse des rapports cantonaux, d’un bilan de la politique dans ce domaine et d’une prise de position du Conseil fédéral.

Le 26 avril 2017, le Conseil fédéral a adopté le rapport sur les familles 2017, qui se fonde sur trois analyses.

- L’Office fédéral de la statistique (OFS) a mis à jour les statistiques sur la situation des familles en Suisse, les a classées par thématique et a publié l’état des lieux détaillé qui en est résulté dans sa série de publications (Office fédéral de la statistique 2017).
- Sur la base de ces statistiques, le sociologue François Höpflinger a analysé les principaux éléments de continuité, transformations et tendances de la situation des familles

en Suisse durant les dernières décennies. Sa contribution fait partie intégrante du rapport sur les familles 2017<sup>1</sup>.

- Le Bureau d’études de politique du travail et de politique sociale (Bureau BASS) a comparé les rapports sur les familles, les lignes directrices et les concepts élaborés par les cantons à l’état des lieux de la politique familiale réalisé par le Conseil fédéral (Stutz et al. 2017). L’OFAS a publié le rapport de cette recherche dans sa série « Aspects de la sécurité sociale »<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> Höpflinger, François (2017) : « Les jeunes familles dans une société en pleine mutation », dans ce numéro de *Sécurité sociale* CHSS, pp. 8-13.

<sup>2</sup> Stutz, Heidi (2017) : « Rapports des cantons sur les familles », dans ce numéro de *Sécurité sociale* CHSS, pp. 14-19.

Sur la base de ces études, le rapport 2017 procède à un tour d'horizon de la situation des familles ainsi que de la politique familiale de la Confédération et des cantons, dressant ainsi un état des lieux de la politique familiale en Suisse. La prise de position du Conseil fédéral, qui y présente sa stratégie en matière de politique familiale, vient clore ce rapport.

Le présent article est consacré à l'état des lieux de la politique familiale et à la stratégie en la matière du Conseil fédéral.

**LA POLITIQUE FAMILIALE EN SUISSE : ÉTAT DES LIEUX** Le dernier état des lieux que le Conseil fédéral avait dressé de la politique familiale en Suisse et des possibilités d'action de la Confédération dans ce domaine datait de 2015 (Conseil fédéral 2015). Quatre champs d'action y étaient définis :

- (1) Sécurité matérielle des familles et lutte contre la pauvreté des familles
- (2) Promotion de mesures permettant de concilier vie de famille et exercice d'une activité lucrative
- (3) Adaptation du droit de la famille et du droit des successions aux modes de vie réels
- (4) Soutien aux familles

L'état des lieux 2017 de la politique familiale s'articule lui aussi autour de ces quatre champs d'action, en abordant trois questions : quels éléments caractérisent la situation des familles en Suisse ? Dans quels domaines le Conseil fédéral et les cantons estiment-ils qu'il leur faut agir ? Quelles mesures le Conseil fédéral et les cantons adoptent-ils ou envisagent-ils pour améliorer la situation des familles ? Pour répondre à ces questions, le rapport tient compte du régime de compétence fédéraliste de la politique familiale, fondé sur le principe de subsidiarité. Dans les champs d'action n° 1, 2 et 4, la compétence est principalement cantonale et communale. Ce n'est que dans le domaine du droit de la famille (n° 3) que la Confédération dispose d'une vaste compétence législative.

L'état des lieux ne tient pas compte du niveau communal.

**SÉCURITÉ MATÉRIELLE ET LUTTE CONTRE LA PAUVRETÉ** La Suisse dispose de suffisamment de données statistiques pour porter une appréciation sur la capacité économique des familles et identifier les ménages particulière-

ment menacés ou touchés par la pauvreté. A la naissance d'un enfant, les dépenses (loyer, accueil extrafamilial des enfants, etc.) augmentent et les rentrées d'argent diminuent, puisque l'un des deux parents – généralement la mère – réduit son activité ou arrête de travailler. Le revenu disponible des ménages avec enfants est par conséquent inférieur à celui des ménages sans enfants. Ce sont en particulier les familles nombreuses et les femmes élevant seules leurs enfants qui sont menacées ou touchées par la pauvreté. Les mères seules ont non seulement une probabilité supérieure à la moyenne de vivre dans la pauvreté matérielle, mais elles cumulent également les problèmes sociaux : leur charge de travail – résultant de l'activité professionnelle, des tâches domestiques et des obligations familiales – est généralement élevée, leurs conditions de logement, souvent médiocres, et leurs problèmes économiques et sociaux s'accompagnent fréquemment de troubles physiques et psychiques.

Comme le fait remarquer François Höpflinger (Conseil fédéral 2017, p. 15), on observe dans ce domaine une continuité remarquable au niveau de la perception des problèmes par la société et les acteurs de la politique sociale, et des solutions proposées. Les chercheurs avaient en effet constaté dans les années 1980 déjà que les familles nombreuses et les mères célibataires étaient particulièrement touchées par la pauvreté. Les prestations complémentaires pour les familles, qui constituent l'un des instruments de lutte possibles contre la pauvreté, ont longtemps fait l'objet d'un vaste débat tant à l'échelle fédérale qu'à l'échelle cantonale. Pour l'instant, les cantons sont encore peu nombreux à les avoir introduites.

**PROMOTION DE MESURES PERMETTANT DE CONCILIER VIE DE FAMILLE ET EXERCICE D'UNE ACTIVITÉ LUCRATIVE** Dans ce domaine, les données statistiques sont insuffisantes. Si l'on dispose de suffisamment de données sur le modèle d'activité professionnelle des mères et des pères et sur le recours aux structures d'accueil extrafamilial pour enfants, il n'existe en revanche pas, à l'échelle nationale, de relevés statistiques sur l'accueil institutionnel pour enfants et sur les conditions de travail favorables aux familles dans les entreprises. On peut estimer que les conditions dans lesquelles les parents cherchent à concilier vie professionnelle et vie familiale sont très disparates en Suisse. Bien que la Confédération et les cantons s'accordent à consi-

dérer l'amélioration des moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle comme une priorité politique, leurs avis divergent toutefois sur la façon d'atteindre cet objectif. Ainsi, la proposition de faire participer les employeurs au financement de l'accueil extrafamilial ne fait de loin pas l'unanimité parmi les cantons, pas plus que les modalités de leur contribution.

### ADAPTATION DU DROIT DE LA FAMILLE ET DU DROIT SUCCESSORAL AUX MODES DE VIE RÉELS

Les données recueillies dans ce domaine permettent de répondre à la question générale qui est de savoir dans quelle mesure les modèles familiaux et les modes de vie se sont pluralisés au cours des dernières décennies. Par contre, il n'existe pas de données statistiques sur des aspects concrets, tels que le nombre de parents exerçant la garde alternée<sup>3</sup> en Suisse. Si, d'après François Höpflinger, les modes de vie et les modèles familiaux n'ont que peu évolué ces dernières années, leur diversité est en revanche bien mieux acceptée par la population.

Les réformes réalisées ces dernières années (comme les révisions du droit de l'autorité parentale, du droit sur l'entretien de l'enfant et du droit de l'adoption) tiennent compte du fait que le mariage n'est plus le seul mode de vie ou modèle familial reconnu par la société. Parallèlement, le Conseil fédéral a renoncé à soumettre au Parlement des propositions de réforme de grande portée concernant le droit de la famille.

**SOUTIEN AUX FAMILLES** Dans ce domaine, la situation est similaire à celle constatée à propos des mesures permettant de concilier vie familiale et vie professionnelle : il n'existe aucune base légale habilitant la Confédération à établir des statistiques sur l'offre et la demande en matière d'information, de conseil, de formation et d'accompagnement des familles. Sur le plan fédéral, il n'existe donc pas de données statistiques permettant d'émettre une appréciation sur la nature, le financement, le coût, la qualité, la répartition régionale ou l'utilisation des offres non financières destinées à soutenir les familles. Une partie des cantons sou-

lignent leur propre difficulté à avoir une vue d'ensemble des offres existant en la matière. À l'instar de l'accueil extrafamilial pour enfants, ce domaine est pris en charge par des collectivités publiques, mais également par de nombreux organismes privés, ce qui complique le recensement des offres et, partant, leur pilotage.

## Pour les cantons, le soutien aux familles est une priorité politique.

Pour les cantons, le soutien aux familles occupe une place de choix dans les priorités politiques. Heidi Stutz, Livia Bannwart et Victor Legler relèvent la nécessité d'une professionnalisation des prestataires et de l'instauration de bases légales au niveau des cantons pour que les offres de soutien bénéficient d'un ancrage durable et généralisé (Conseil fédéral 2017, p. 9). A défaut, les offres risquent de rester lacunaires, de ne pas présenter le niveau de qualité nécessaire et d'être la cible de restrictions budgétaires et d'abandon de tâches.

### STRATÉGIE DU CONSEIL FÉDÉRAL EN MATIÈRE DE POLITIQUE FAMILIALE

En se fondant sur le dernier état des lieux de la politique familiale menée en Suisse, le Conseil fédéral reste fidèle à sa stratégie, dont l'axe prioritaire consiste à renforcer les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, un objectif qu'il poursuit également dans le cadre de l'initiative visant à combattre la pénurie de personnel qualifié<sup>4</sup>. Il accorde ce faisant la priorité aux trois mesures suivantes :

- l'introduction de nouvelles aides financières, afin de réduire les frais de garde des enfants par des tiers grâce à l'augmentation des subventions en faveur des offres d'accueil extrafamilial pour enfants, et d'améliorer l'adéquation de l'offre d'accueil aux besoins des parents<sup>5</sup>,

<sup>3</sup> Avec ce mode de garde, les parents séparés ou divorcés se partagent la garde de l'enfant de manière alternée pour des périodes plus ou moins égales. Dans le cadre de la révision du droit sur l'entretien de l'enfant, deux nouvelles dispositions concernant la garde alternée sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2017, cf. art. 298, al. 2<sup>ter</sup>, et 298b, al. 3<sup>ter</sup>, CC.

<sup>4</sup> [www.personnelqualifie-suisse.ch](http://www.personnelqualifie-suisse.ch).

<sup>5</sup> Depuis le 1<sup>er</sup> février 2013, la Confédération verse des aides financières pour promouvoir la création de places d'accueil extrafamiliales, dans le cadre d'un programme d'impulsion qui prendra fin le 31 janvier 2019. De surcroît,

- le relèvement de la déduction pour frais de garde des enfants par des tiers, afin de réduire les effets dissuasifs sur l'emploi en droit fiscal<sup>6</sup> et
- la suppression de la pénalisation des couples mariés afin d'inciter le conjoint qui réalise le revenu secondaire à travailler davantage<sup>7</sup>.

En octobre 2017, le Conseil fédéral a confirmé que sa stratégie en matière de politique familiale continuerait à s'articuler autour de ces axes. Il a motivé son refus de l'initiative populaire « Pour un congé de paternité raisonnable – en faveur de toute la famille » notamment par la priorité qu'il accorde au développement d'une offre d'accueil extrafamilial adaptée aux besoins des familles. ■

## BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral (2017): *Rapport sur les familles 2017. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats 12.3144 Meier-Schatz du 14 mars 2012 et 01.3733 Fehr du 12 décembre 2001*. Berne, le 26 avril 2017 :

[www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur les familles > Rapport sur les familles 2017 (PDF).

Office fédéral de la statistique (2017): *Les familles en Suisse. Rapport statistique 2017*. Neuchâtel: Office fédéral de la statistique:

[www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > 01 – Population > Familles > Les familles en Suisse: Rapport statistique 2017.

Stutz, Heidi, Bannwart, Livia, Legler, Victor (2017): *Rapports sur les familles, lignes directrices et concepts élaborés dans les cantons* (en allemand avec résumé en français); [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale. Rapport de recherche n° 1/17: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Conseil fédéral (2015): *Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération. Rapport du Conseil fédéral en réponse au postulat Tornare (13.3135) « Politique de la famille »* déposé le 20 mai 2015, Berne: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Informations de base > Rapport sur la politique familiale > Rapport « Politique familiale. Etat des lieux et possibilités d'action de la Confédération » (PDF).

les Chambres fédérales ont approuvé le 16 juin 2017 une modification de la loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants, assortie d'un crédit d'engagement de 100 millions de francs, qui permettra pendant cinq ans à la Confédération de soutenir financièrement les cantons qui réduisent les frais à la charge des parents en augmentant les subventions cantonales et communales. La Confédération pourra également participer aux coûts de planification des projets qui visent une meilleure adéquation de l'offre d'accueil aux besoins des parents. Les nouvelles dispositions de la loi et de l'ordonnance devraient entrer en vigueur au début du deuxième semestre 2018: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Politique sociale > Politique familiale > Conciliation entre vie familiale et vie professionnelle > Accueil extrafamilial pour enfants.

<sup>6</sup> La consultation sur cet objet a pris fin le 12 juillet 2017.

<sup>7</sup> Le Conseil fédéral a l'intention de présenter aux Chambres son message sur la réforme de l'imposition du couple et de la famille au printemps 2018, en même temps que le message concernant le Projet fiscal 17.

## Anna Liechti

Lic. phil. I, collaboratrice scientifique, secteur Questions familiales, OFAS.  
[anna.liechti@bsv.admin.ch](mailto:anna.liechti@bsv.admin.ch)

POLITIQUE SOCIALE

# Assurances sociales : ce qui va changer en 2018

Mélanie Sauvain, Office fédéral des assurances sociales

L'année 2018 ne sera pas synonyme de grands changements dans le domaine des assurances sociales suisses. Plusieurs nouvelles dispositions entreranno toutefois en vigueur. Le présent article donne un aperçu de ces modifications et des principaux chantiers en cours. Il est basé sur les informations disponibles mi-novembre 2017.

## ENTRÉES EN VIGUEUR EN 2018

### 1<sup>er</sup> PILIER

#### – Rentes AVS/AI inchangées

En 2018, les rentes AVS et AI resteront au niveau de 2017, à savoir à 1175 francs par mois pour la rente minimale et à 2350 francs par mois pour la rente maximale (durée complète de cotisation). Les prestations et cotisations dont le calcul se base sur la rente minimale AVS restent également inchangées. Il s'agit notamment des montants-limite dans la prévoyance professionnelle obligatoire et des montants destinés à la couverture des besoins vitaux dans les PC.

La nécessité d'adapter ou non les rentes du 1<sup>er</sup> pilier est examinée au moins tous les deux ans par le Conseil fédéral. La décision est prise sur la base de la moyenne arithmétique

de l'indice des salaires et de l'indice suisse des prix à la consommation (indice mixte) et s'appuie sur une proposition de la Commission fédérale AVS/AI. L'absence d'augmentation en 2018 s'explique par la faible évolution du renchérissement et des salaires. La dernière hausse des rentes AVS/AI a eu lieu en 2015.

Les rentes de survivants et d'invalidité du régime obligatoire de la prévoyance professionnelle ne seront pas non plus adaptées en 2018.

#### – Fonds de compensation AVS/AI/APG

La nouvelle loi sur l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG (loi sur les fonds de compensation) entrera en vigueur en deux étapes. La première étape, en vigueur

dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018, comprend les dispositions nécessaires pour la mise en exploitation du nouvel établissement au 1<sup>er</sup> janvier 2019. Les fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG seront administrés à partir de 2019 par un nouvel établissement de droit public sous la désignation « compenswiss (Fonds de compensation AVS/AI/APG) ».<sup>1</sup>

## ASSURANCE-INVALIDITÉ

### – Supplément pour soins intenses

Les familles qui s'occupent à domicile d'un enfant gravement malade ou lourdement handicapé recevront un montant plus élevé de l'assurance-invalidité dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le supplément pour soins intenses sera augmenté, de 470 à 940 francs par mois en cas de besoin supplémentaire en soins d'au moins quatre heures par jour, de 940 à 1645 francs par mois en cas de besoin supplémentaire d'au moins six heures par jour et de 1410 à 2350 francs par mois en cas de besoin supplémentaire d'au moins huit heures par jour.

Ce supplément ne sera en outre plus déduit d'une éventuelle contribution d'assistance. Les familles bénéficiant de ces deux prestations verront ainsi le soutien financier réellement augmenté.

### – Nouveau mode de calcul du taux d'invalidité

Un nouveau mode de calcul devrait être utilisé dès 2018 pour déterminer le taux d'invalidité des personnes travaillant à temps partiel. La modification du règlement sur l'AI, qui entrera probablement en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier ou courant 2018, doit permettre d'améliorer la méthode de calcul dite mixte en la rendant moins discriminatoire pour les personnes à temps partiels, principalement des femmes.

La méthode de calcul dite mixte prend en compte les conséquences d'une atteinte à la santé non seulement sur l'exercice d'une activité lucrative, mais aussi sur l'accomplissement des travaux habituels (tâches ménagères, p. ex.). Ces conséquences sont évaluées séparément les unes des autres, mais jusqu'ici, le fait qu'une activité lucrative est exercée à temps partiel est pris en compte de manière disproportionnée, ce qui conduit généralement à reconnaître

un taux d'invalidité moins élevé que pour les personnes travaillant à plein temps.

Le nouveau mode de calcul accordera un poids égal aux conséquences d'une atteinte à la santé sur l'exercice d'une activité lucrative et sur l'accomplissement des travaux habituels. Dans le domaine professionnel, la détermination du taux d'invalidité se basera désormais sur l'hypothèse d'une activité lucrative exercée à plein temps. De même, en ce qui concerne les travaux habituels, le calcul sera aussi effectué comme si la personne s'y consacrait à plein temps.

### – Fin du financement additionnel

L'assurance-invalidité ne bénéficiera plus d'un financement additionnel par le biais de la TVA dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le relèvement temporaire de la TVA, de 0,4 point de pourcentage, prend en effet fin comme prévu le 31 décembre 2017. En septembre 2009, les citoyens suisses avaient accepté de relever, de 2011 à 2017, les taux de TVA dans le but d'assainir l'AI.

De nouveaux taux de TVA seront appliqués dès le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le taux normal s'élèvera à 7,7 %, le taux spécial (hébergement) à 3,7 % et le taux réduit (biens d'usage quotidien) à 2,5 %. Ces taux comprennent l'augmentation de 0,1 point de pourcentage, octroyé dès 2018 au projet de financement et d'aménagement de l'infrastructure ferroviaire (FAIF). Plus de détails sous : [www.estv.admin.ch](http://www.estv.admin.ch).

## PRÉVOYANCE PROFESSIONNELLE

### – Taux d'intérêt minimal

Le taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire reste fixé à 1 % en 2018. Le Conseil fédéral a renoncé à examiner ce taux, suivant en cela la recommandation de la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle<sup>2</sup>. Il analysera, d'ici à l'été 2018, les bases utilisées pour déterminer le taux d'intérêt minimal.

Les éléments déterminants pour fixer le taux sont le rendement des obligations de la Confédération et l'évolution des actions, des obligations et de l'immobilier. La performance des actions et des biens immobiliers est certes réjouissante, mais les taux d'intérêt demeurent, eux, très

<sup>1</sup> Plus de détails dans l'article consacré à ce sujet dans cette édition, pp. 37-40 : Luck, Simon : *Mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation*.

<sup>2</sup> Lire aussi la contribution de Christine Egerszegi-Obrist, *sur la formule de calcul du taux d'intérêt minimal*, p. 48.

faibles. Vu cette situation, il n'y a pas eu lieu de procéder à une adaptation dans un sens ou dans un autre.

Le taux d'intérêt minimal ne concerne que les avoirs relevant du domaine obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier. Pour le reste, les instituts de prévoyance sont libres de fixer une autre rémunération. Le taux de 1 pourcent, en vigueur depuis 2017, est le plus bas de l'histoire de la prévoyance professionnelle suisse.

## ASSURANCE-MALADIE

### - Hausse des primes maladie et des coûts de la santé

En 2018, la prime standard de l'assurance obligatoire des soins augmentera de 4 % en moyenne. En fonction du canton, l'augmentation sera comprise entre 1,6 et 6,4 %. Les primes pour enfants augmentent à nouveau davantage que la moyenne (+ 5 %).

La hausse moyenne de 4 % s'applique à la prime standard, c'est-à-dire à l'assurance de base pour un adulte avec une franchise de 300 francs, couverture accidents incluse. Au cours des dix dernières années, cette prime a augmenté de 3,7 % en moyenne par année ; de 4,6 % depuis l'introduction de la LAMal en 1996.

Les primes maladie de l'assurance militaire augmenteront aussi en 2018. Elles passeront de 292 à 340 francs par mois. Le Conseil fédéral a décidé qu'à l'avenir, ces primes seront fixées chaque année en fonction des coûts. Jusqu'ici, le montant de la prime dépendait du gain maximum assuré. Ce faisant, les primes ne couvraient plus les coûts engendrés par la maladie : en 2015, le déficit s'élevait à quatre millions de francs. La Confédération est responsable de combler ces pertes. L'assurance militaire est destinée aux militaires de carrière, actifs ou retraités, qui peuvent s'y affilier pour couvrir les risques de maladie et d'accident.

Des mesures seront présentées courant 2018 afin de contenir les coûts de la santé. Elles se baseront sur le rapport d'un groupe d'experts internationaux. Parmi les 38 mesures proposées dans le rapport figurent en priorité la mise sur pied, comme nouvel instrument de pilotage, de plafonds contraignants pour la croissance des coûts, assortis de sanctions en cas de non-respect. Le but est de faire pression et ainsi de responsabiliser davantage les différents acteurs.

Autre mesure prioritaire préconisée par les experts : l'introduction dans la LAMal d'un article expérimental relatif aux projets pilotes innovants. Cette mesure s'adresse en premier lieu aux cantons, aux assureurs et aux fournisseurs de prestations, encouragés à mettre sur pied des projets innovants pouvant avoir un impact sur l'explosion des coûts. Le DFI devrait mettre en consultation le plus rapidement possible les mesures retenues.

### - Adaptations des tarifs médical TARMED et de physiothérapie

Une nouvelle grille tarifaire TARMED entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Le Conseil fédéral a dû procéder à des adaptations à titre subsidiaire en raison de l'absence d'accord entre les partenaires tarifaires (médecins, hôpitaux et caisses-maladie) sur une révision totale du tarif médical. Il s'agit d'une solution transitoire, la révision de l'ensemble de la structure tarifaire incombant aux partenaires.

Les adaptations décidées par le Conseil fédéral visent à corriger les prestations surévaluées, à réduire les incitations indésirables et à augmenter la transparence. Elles permettront d'économiser près de 470 millions de francs par année, ce qui correspond à environ 1,5 % des primes maladie. Les prestations pour les patients ne sont pas diminuées.

Dès 2018, les prestations qui demandent moins de temps que dans le passé grâce aux progrès médicaux-techniques verront leur rémunération être revue à la baisse. Les positions tarifaires facturées par les médecins en l'absence des patients – comme la consultation de documents, les entretiens avec des experts ou des proches – devront être davantage détaillées et seront limitées.

Ces restrictions ne s'appliqueront pas à certains groupes de patients, comme les jeunes enfants, les personnes âgées ainsi que les personnes avec des troubles psychiques. Chez d'autres patients – par exemple des personnes atteintes de cancer – les temps limite peuvent être doublés au cas par cas en accord avec l'assureur.

Le Conseil fédéral a aussi fixé la structure tarifaire applicable dès 2018 aux prestations de physiothérapie afin d'éviter une situation sans structure valable et donc de garantir la sécurité juridique des partenaires et la stabilité des tarifs pour les assurés.

**SANTÉ PUBLIQUE : MALADIES SEXUELLEMENT TRANSMISSIBLES ET CANCER** Le Programme national « VIH et autres infections sexuellement transmissibles » est prolongé de quatre années, de 2018 à 2021. Débuté en 2011, le programme a trois axes d'intervention pour prévenir le sida et les autres maladies sexuellement transmissibles, en améliorer le dépistage ainsi que le traitement. Le programme a pour objectif de réduire le nombre de nouveaux cas de VIH et autres IST et en cas de contagion, d'éviter les séquelles néfastes pour la santé.

La Stratégie nationale contre le cancer a également été prolongée, de trois ans jusqu'à fin 2020. Ce délai permettra de consolider la collaboration entre les acteurs et de poursuivre des projets menés dans les domaines de la prévention, du dépistage, des soins, de la formation, de la recherche et de l'assurance qualité. Adoptée par la Confédération et les cantons, la Stratégie nationale contre le cancer est mise en œuvre et coordonnée par Oncosuisse.

**TRAVAIL AU NOIR** La révision partielle de la loi sur le travail au noir entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2018. Elle élargit les bases légales régissant l'échange d'informations entre autorités. L'aide sociale, le contrôle des habitants et le Corps des gardes-frontière pourront désormais communiquer aux organes de contrôle cantonaux compétents les indices de travail au noir en leur possession. Cela permettra d'exploiter plus efficacement le potentiel des contrôles.

La modification de la loi doit aussi permettre d'éliminer les abus liés à la procédure de décompte simplifiée auprès de la caisse de compensation AVS. Certains utilisateurs seront exclus de cette procédure et devront effectuer un décompte ordinaire. Sont en particulier concernées par cette restriction : les sociétés de capitaux, les coopératives ainsi que les conjoints et enfants travaillant dans leur propre entreprise.

## PRINCIPAUX CHANTIERS 2018

**PRESTATIONS COMPLÉMENTAIRES (PC)** La réforme des prestations complémentaires continuera d'occuper le Parlement en 2018. Après le Conseil des Etats, c'est désormais au tour du National de s'emparer du dossier, sans doute au printemps 2018. Le projet vise à maintenir le niveau des presta-

tions des PC, à améliorer l'utilisation de la fortune propre à des fins de prévoyance et à réduire les effets de seuil et les incitations négatives.

**DÉVELOPPEMENT CONTINU DE L'AI** Le Conseil fédéral a transmis en février 2017 son message sur le projet Développement continu de l'AI. Le Parlement devrait commencer à en débattre début 2018. La révision prévoit une série de mesures destinées aux trois groupes-cible : enfants, jeunes et personnes atteintes dans leur santé psychique. L'accent est notamment mis sur la formation professionnelle et les mesures de réadaptation. Le projet vise aussi à améliorer la coordination entre les acteurs (offices AI, médecins, employeurs, etc.) et le système de calcul des rentes AI.

**ANALYSES GÉNÉTIQUES HUMAINES** La loi sur les analyses génétiques humaines sera entièrement révisée. Le Conseil fédéral a transmis en été 2017 un projet de révision visant à prévenir les abus et à garantir la protection de la personnalité lors de tests génétiques. Il s'agit désormais de mieux réglementer non seulement les analyses génétiques dans le domaine médical – par exemple pour détecter des maladies héréditaires ou déterminer une filiation –, mais également dans le domaine non médical – par exemple pour identifier des prédispositions sportives ou améliorer l'alimentation.

La révision de la LAGH fait partie de la stratégie Santé2020 du Conseil fédéral. ■



**Mélanie Sauvain**

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

POLITIQUE SOCIALE

# Dispositif de réadaptation pour les métiers du bâtiment

Emilie Flamand-Lew, evaluanda  
Neil Ankers, serdaly&ankers

Comment améliorer les chances de réadaptation des travailleurs et travailleuses du milieu de la construction, fortement touché par les problèmes d'invalidité ? Avec l'accord paritaire genevois, les partenaires sociaux de la branche genevoise du bâtiment ont trouvé une solution originale qui fait ses preuves.

L'accord paritaire genevois est une convention de collaboration entre partenaires sociaux et assureurs, propre à la branche du bâtiment et qui existe depuis 2009 dans le canton de Genève. Les signataires comprennent la Fédération des Métiers du Bâtiment (FMB, association faîtière) et 18 associations professionnelles membres, les syndicats (UNIA, SIT<sup>1</sup> et SYNA), l'Office cantonal de l'assurance invalidité (OAI), la plupart des assureurs perte de gain maladie actifs dans ce secteur et la SUVA. Ils sont réunis autour du même objectif global de maintien en emploi des personnes en incapacité de travail suite à une maladie ou un accident, via une intervention rapide et coordonnée. Concrètement, une cellule d'ana-

lyse, composée de représentants des principaux partenaires, se réunit mensuellement afin de traiter et de suivre les cas annoncés. Les éventuelles mesures d'intervention précoce (MIP) accordées par l'OAI sont cofinancées par les partenaires selon une clé fixe.

En tant que solution de réadaptation développée par et pour une branche entière, l'accord paritaire genevois est une expérience jusqu'à présent unique en Suisse, raison pour laquelle l'OFAS a souhaité le faire évaluer.

**ÉVALUATION DE L'ACCORD PARITAIRE** Le mandat confié aux bureaux evaluanda et serdaly&ankers consistait en premier lieu à décrire l'historique, puis à présenter le fonctionnement et les prestations délivrées dans le cadre de l'accord. L'évaluation a ensuite visé à faire ressortir les avan-

<sup>1</sup> Syndicat interprofessionnel de travailleuses et travailleurs, présent uniquement à Genève.

tages et les défis découlant de l'accord, du point de vue de chacun des partenaires concernés, à mesurer l'atteinte des objectifs fixés au départ et à identifier les éventuelles pistes d'amélioration du dispositif. Par ailleurs, il s'est agi d'évaluer plus globalement l'accord quant à sa contribution aux objectifs de la LAI, tant pour les institutions partenaires qu'en terme de parcours de réadaptation des assurés. L'analyse statistique s'est basée sur la comparaison entre les personnes suivies dans le cadre de l'accord paritaire genevois (n = 294) et un groupe de contrôle, composé des assurés travaillant dans le domaine de la construction à Genève et ayant déposé une demande AI entre juin 2009 (début de l'accord) et février 2016 (début de l'évaluation), mais n'ayant pas bénéficié de l'accord paritaire (n = 2071).

Enfin, l'intérêt de cette démarche genevoise résidant dans son caractère inédit et innovateur, l'évaluation s'est attachée à en identifier les spécificités par rapport aux pratiques de collaboration interinstitutionnelle existantes<sup>2</sup>, à repérer les facteurs pouvant expliquer les succès rencontrés ainsi que les leviers ayant permis d'activer ces facteurs, et à fournir les éléments utiles quant à la transférabilité de tout ou partie d'un tel dispositif.

**UN DISPOSITIF PERTINENT ET COHÉRENT** Du point de vue de sa conception, l'accord paritaire représente une solution sur mesure pour répondre aux défis suivants :

- **Maintenir en emploi ou réadapter un public cible particulier.** Les travailleurs de la construction sont souvent peu formés et disposent d'une faible maîtrise de la langue française. Avec un objectif principal d'accélérer les procédures de réadaptation, avec une implication des partenaires sociaux et donc des employeurs et avec un financement complémentaire à celui de l'AI visant à accroître le potentiel des MIP, l'accord fait preuve, dans sa conception, d'une grande pertinence face aux nécessités du public cible.
- **Gérer le processus de réadaptation dans une branche comprenant beaucoup de PME et de très petites entreprises.** Au vu du caractère très éclaté du domaine de la construction à Genève, la solution imaginée par les concep-

teurs de l'accord consistant à passer par une convention de collaboration s'appliquant à la branche entière est cohérente et permet de contourner les obstacles liés à la faible taille des entreprises, tels que l'absence d'un service des ressources humaines pour suivre les cas, ou la difficulté de retrouver un poste adapté pour l'assuré au sein de la même entreprise.

- **Intégrer l'évolution du contexte institutionnel de la réadaptation.** Pensé en parallèle à l'élaboration de la 5<sup>e</sup> révision de la LAI, l'accord paritaire genevois s'inscrit pleinement dans la philosophie de cette modification légale visant à favoriser la réadaptation par rapport à la rente, ainsi que dans les évolutions de la collaboration interinstitutionnelle, qui prévoient des synergies entre les différents partenaires, qu'ils soient privés ou publics. En ce sens, la cohérence externe de l'accord avec le contexte institutionnel et légal peut également être saluée.

**SPÉCIFICITÉS DE L'ACCORD PARITAIRE GENEVOIS** La spécificité centrale de l'accord paritaire genevois est qu'il s'agit d'une solution de branche qui couvre directement environ 1200 entreprises et 14 000 salariés dans un secteur atomisé, composé à plus de 86 % de micro-entreprises (0 à 10 équivalents plein-temps), mais fortement organisé et intégralement couvert par des conventions collectives de travail (CCT) étendues. Ainsi, ces 1200 entreprises n'ont pas signé elles-mêmes l'accord : elles y sont liées via leurs 18 associations professionnelles qui ont signé l'accord avec l'association faïtière. En ceci, l'accord paritaire genevois est unique : toutes les autres formes de collaborations bilatérales ou multilatérales menées en Suisse s'appliquent à des entreprises de taille moyenne à grande, mais séparément, sans l'élément d'une solution par et pour la branche.

Pour l'assurance en cas d'accident, toutes les entreprises concernées sont affiliées à la SUVA. Pour l'assurance perte de gains en cas de maladie (obligatoire selon les CCT), il règne une plus grande diversité, liée à la liberté de contracter. Les travailleurs dont les employeurs sont membres de la FMB et affiliés aux assurances signataires peuvent bénéficier de l'accord, les autres ne le peuvent pas.

Il faut également relever que l'accord est un dispositif « par le bas » : il est né de la volonté des partenaires sociaux et

<sup>2</sup> Dans son numéro précédent, la *Sécurité Sociale* CHSS a consacré un dossier entier au développement récent de la collaboration interinstitutionnelle à l'échelle nationale et cantonale : CHSS 3/2017, pp. 7-33.

des assureurs pour répondre aux préoccupations spécifiques à leurs propres institutions.

### **PROCÉDURE ACCÉLÉRÉE ET MESURES PLUS GÉNÉREUSES**

L'évaluation a mis au jour des différences statistiquement significatives entre le groupe des assurés suivis par la cellule d'analyse et le groupe de contrôle concernant les délais de traitement, le nombre et le coût des MIP octroyées. Ces comparaisons font apparaître que, pour les cas suivis en cellule, la prise en charge des dossiers est plus rapide et le nombre de MIP délivrées plus généreux. Par ailleurs, la durée de la phase d'intervention précoce (IP) est plus longue dans le cadre de l'accord. Ce dernier aspect est cohérent avec la philosophie affichée dès le début de l'accord d'exploiter au maximum la phase IP, pour permettre aux assurés de retrouver un emploi sans passer par les mesures d'ordre professionnel, auxquelles certains n'ont d'ailleurs pas accès, en raison de leur connaissance limitée du français ou de leur faible niveau de formation de base.

En revanche, le budget supplémentaire du cofinancement, négocié à l'origine de l'accord afin de soutenir cet objectif de l'exploitation accrue de la phase IP n'est pas exploité. Très peu d'assurés (3 %) ont en effet bénéficié de mesures excédant la somme maximale de 20 000 francs prévue par l'AI.

### **MOINS DE RENTES, PLUS DE PLACEMENTS EN ENTREPRISE**

Selon l'ensemble des partenaires, la prise en charge plus rapide des dossiers constatée dans le cadre de l'accord, ainsi que le suivi individualisé des cas et la recherche de solutions spécifiques pour chaque assuré produisent des effets positifs sur le parcours des bénéficiaires. L'analyse de données statistiques est venue confirmer cette perception avec des différences statistiquement significatives, tant concernant l'octroi de rentes AI (19,4 % des assurés suivis par la cellule terminent leur parcours de réadaptation par l'octroi d'une rente AI contre 29,4 % pour le groupe de contrôle), que les placements (33,7 % des assurés suivis par la cellule conservent leur emploi ou sont placés dans un autre poste contre 23,4 % pour le groupe de contrôle). En particulier, les replacements dans un autre poste au sein de la même entreprise et les nouveaux postes dans une autre entreprise sont statistiquement plus fréquents chez les assurés suivis dans le cadre de l'accord, deux constats qui corroborent l'hypothèse

que l'accord paritaire offre un cadre favorable de négociation avec les employeurs.

### **PLUS-VALUE DU POINT DE VUE DES INSTITUTIONS PARTENAIRES**

Pour les institutions partenaires, les coûts ou bénéfices financiers de leur participation à l'accord paritaire (hors de leur contribution financière aux MIP) sont impossibles à chiffrer précisément. La participation à la cellule occupe une demi-journée par mois et autant de préparation pour la plupart des membres, mais fait gagner un temps précieux par ailleurs au vu des discussions communes qui sont menées, évitant des contacts bilatéraux sur chaque cas. Des tensions surviennent parfois entre l'OAI et les assureurs perte de gain maladie, concernant la poursuite du versement des indemnités journalières par ces derniers pendant la phase d'IP.

Au-delà des aspects financiers, il ressort des entretiens menés que, d'un point de vue général, chaque partenaire retire de sa participation à l'accord une plus-value spécifique à son institution.

### **TRANSFÉRABILITÉ DU MODÈLE DE L'ACCORD PARITAIRE**

L'évaluation a permis d'identifier les conditions suivantes d'émergence et de maintien de l'accord, que l'on peut considérer comme des conditions propices à son transfert dans une autre branche (à Genève ou dans un autre canton):

- Un secteur fortement frappé par les problèmes d'invalidité et leurs conséquences financières (équilibre financier des caisses de pension), humaines (déaffiliation sociale des personnes concernées) et en termes de perte de savoir-faire pour le secteur.
- Un secteur couvert par un nombre restreint de caisses de pension : au départ, le déclencheur de la réflexion qui a ensuite mené à l'accord a été l'une des trois caisses de pension du bâtiment à Genève, fortement frappée par le corollaire financier de l'augmentation des cas d'invalidité (augmentation des rentes d'invalidité LPP à verser d'une part et diminution des entrées de cotisations LPP d'autre part).
- Un secteur fortement structuré sur le plan associatif, comme c'est le cas de la branche du bâtiment à Genève.

- Une culture et une pratique du partenariat social, qui se reflète dans l'engagement conjoint de l'association faîtière patronale et des syndicats au sein de l'accord.
- Un nombre restreint d'assurances d'indemnités journalières actives dans le secteur en question, ce qui rend les tâches de coordination plus aisées. Dans le cadre de l'accord paritaire, la SUVA a le « monopole » pour les indemnités journalières en cas d'accident, et trois assureurs – dont un fortement majoritaire – se partagent le marché des indemnités journalières en cas de maladie.
- Un office AI agile et orienté vers les résultats, capable de solutions individualisées.
- Une gestion du changement appropriée : la mise sur pied de l'accord genevois a nécessité du temps et de la persévérance de la part des acteurs impliqués. Un tel accord ne peut être que le fruit d'un processus participatif. Les délais et ressources pour y parvenir doivent en tenir compte.

Les éléments suivants ont en outre été identifiés comme des facteurs facilitateurs, mais pas indispensables au transfert du modèle de l'accord paritaire :

- Une couverture du secteur par des CCT étendues : certes, l'accord lui-même est un texte entièrement distinct des CCT. Il s'agit d'un gentlemen's agreement et non d'un texte imposable. Pourtant, ces CCT étendues ont facilité l'émergence et le maintien de l'accord, d'une part parce qu'elles sont à la base de la tradition de partenariat social dans le secteur, et d'autre part parce qu'elles contiennent l'obligation pour les employeurs de souscrire une assurance pour les indemnités journalières de leurs salariés en cas de maladie, obligation sur laquelle ont été développés d'importants contrats collectifs permettant de limiter le nombre d'assureurs dans ce domaine.
- Des salaires relativement élevés dans la branche : au vu de la méthode de calcul de l'invalidité, les hauts salaires ont tendanciellement davantage de chances de se voir ouvrir le droit à une rente AI, ce qui peut avoir un effet mobilisateur à la fois sur les caisses de pension, les partenaires sociaux et les assureurs en faveur de solutions de branche.
- Une contribution des partenaires au financement des MIP : si cette mesure n'apparaît pas dans l'évaluation comme un levier de succès de l'accord paritaire, la situation pourrait être différente dans le cas de branches aux salaires moins

élevés que dans le bâtiment (p. ex. hôtellerie et restauration). En effet, dans les cas où, en vertu de la méthode de calcul de l'invalidité, les droits à des mesures de reclassement sont plus rares, des moyens supplémentaires alloués à l'intervention précoce (non conditionnée à un seuil d'invalidité) deviennent particulièrement utiles.

Selon ces critères, et en tenant plus particulièrement compte du risque d'invalidité, du nombre de caisses de pension et de la densité du partenariat social, les secteurs les plus prometteurs pour le développement de solutions de branche s'inspirant du modèle de l'accord paritaire genevois pourraient être la construction et l'hébergement-restauration. Un potentiel existe aussi dans le domaine des activités industrielles (dont certaines activités dans le domaine de l'horlogerie), l'agriculture, la coiffure, le nettoyage ou encore les parcs et jardins.

Concernant la forme d'une convention de collaboration s'inspirant du modèle de l'accord paritaire genevois, plusieurs variantes sont possibles. Dans les cas de conventions s'appuyant sur des CCT, les cantons romands semblent avoir un partenariat social plus dense (plus grand nombre de CCT locales étendues), alors que du côté alémanique, les CCT sont plus souvent nationales ou intercantionales. Il est toutefois envisageable d'imaginer un accord inspiré de l'accord paritaire au niveau national dans une branche, appliqué via des cellules d'analyse cantonales. Enfin, une autre piste pourrait être d'adosser ce type d'accord à certaines solutions de branche en matière de santé et sécurité au travail.

Comme on le voit, l'accord paritaire genevois, modèle original et qui a – résultats à l'appui – fait ses preuves, présente un grand intérêt en termes de réadaptation pour des publics vulnérables et pourrait ainsi inspirer le développement de dispositifs similaires. ■



**Emilie Flamand-Lew**

Licenciée ès sciences politiques, associée evaluanda SA, Genève.  
flamand@evaluanda.ch



**Neil Ankers**

Ing.-Agr. ETHZ, MPA IDHEAP, consultant et entrepreneur social serdaly & ankers, Genève.  
ankers@serdaly-ankers.ch

POLITIQUE SOCIALE

# Des garanties financières pour favoriser l'accès au logement

Eveline Althaus,  
Marie Glaser,  
Michaela Schmidt ; ETH Wohnforum – ETH CASE

Dans le domaine de l'aide au logement pour les personnes touchées par la pauvreté, les garanties financières jouent un rôle fondamental en complément des offres non financières. Elles sont une condition essentielle pour donner aux ménages socialement défavorisés la possibilité de louer ou de conserver un logement.

L'existence d'une offre de logements adéquate est une préoccupation politique très répandue en Suisse. Les grandes villes et les communes qui connaissent une forte croissance sont, en effet, confrontées à une pénurie de logements abordables. Les ménages socialement défavorisés ou touchés par la pauvreté éprouvent, par conséquent, de grandes difficultés à trouver un logement et à le conserver sur la durée. La Constitution fédérale oblige pourtant la Confédération et les cantons à s'engager, « en complément de la responsabilité individuelle et de l'initiative privée, 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 » (art. 41, al. 1, let. e, Cst.). Les pouvoirs publics sont ainsi tenus d'œuvrer en faveur d'une offre de logement de qualité et, le cas échéant, de jouer un rôle actif dans l'aide au

logement. Les garanties financières constituent, à cet égard, un élément essentiel pour améliorer la capacité des ménages d'accéder à un logement et de le conserver.

Les pouvoirs publics déploient déjà des moyens importants pour améliorer les conditions de logement des ménages à faible revenu. Les cantons, les villes et les communes subventionnent des logements à loyer modéré ou prennent en charge les frais de logement dans le cadre de l'aide sociale ou des prestations complémentaires. Ces approches n'ont toutefois qu'une efficacité limitée pour permettre aux ménages socialement défavorisés de trouver et de conserver un logement. Ce constat a conduit plusieurs cantons, villes et communes à développer l'aide au logement ces dernières années, soit en augmentant directement leur offre, soit en subventionnant celle de tiers.

Une étude antérieure, réalisée par ETH Wohnforum – ETH CASE (centre de recherche interdisciplinaire sur le logement du département d'architecture de l'Ecole polytechnique de Zurich) dans le cadre du programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté, a examiné la gamme et le cadre général des offres non financières de l'aide au logement (Althaus et al. 2016). Cette étude a mis en évidence que les garanties financières jouent, en complément des offres non financières, un rôle fondamental pour permettre aux ménages socialement défavorisés de disposer d'un logement.

Il existe, à l'heure actuelle, trois modèles de garantie financière : le cautionnement de la garantie de loyer, la responsabilité solidaire et la reprise du bail. Ces modèles s'adressent tous les trois aux ménages socialement défavorisés et à faible revenu, qu'ils bénéficient ou non de prestations de l'aide sociale. Leur objectif est de remédier à la situation financière difficile qui peut survenir à la sortie de l'aide sociale, d'éviter, grâce à un soutien ciblé, que des ménages ne tombent (de nouveau) dans la pauvreté, et d'aider à prévenir les conséquences coûteuses associées à la perte du logement. A ces divers titres, ces modèles présentent, pour les villes et les communes, une utilité à la fois économique et sociale. L'équipe du ETH Wohnforum – ETH CASE a mené une étude de suivi afin de mieux évaluer leur potentiel dans le domaine de l'aide au logement pour les ménages touchés par la pauvreté. Elle a examiné comment ces modèles sont mis en œuvre par différents acteurs et le rôle que les pouvoirs publics jouent ou pourraient jouer à l'avenir pour les soutenir.

### TROIS MODÈLES

– Le modèle du **cautionnement de la garantie de loyer** intervient lors de la conclusion d'un bail. La garantie de loyer qui est fréquemment exigée à la conclusion d'un tel contrat pénalise fortement les ménages à faible revenu sur le marché du logement. S'ils ne sont pas en mesure de verser cette garantie – dont le montant correspond généralement à trois mois de loyer –, ces ménages n'obtiendront pas de nouvel appartement. Depuis les années 1990, la fondation Edith Maryon<sup>1</sup> propose, parmi d'autres, de cautionner la garantie de loyer en offrant au bailleur la garantie finan-

cière désirée grâce à des provisions sur son fonds de solidarité. La fondation ne cautionne pas des garanties en espèces, mais prend à sa charge, lors de la résiliation du bail, les éventuelles créances du bailleur visant à couvrir des détériorations ou des impayés de loyer à concurrence de trois mois. Pour couvrir le risque, les locataires versent au fonds de solidarité une contribution unique représentant 15 % du montant de la garantie de loyer demandée par le bailleur et paient des frais d'inscription et de gestion non récurrents. A la différence des deux autres modèles examinés, le cautionnement de la garantie de loyer n'est pas combiné avec des prestations non financières.

- Dans le modèle de la **responsabilité solidaire**, une organisation répond solidairement du bail de façon à permettre aux personnes socialement défavorisées d'accéder à un logement et de le conserver. Outre la garantie financière du loyer, des charges et des autres créances dues au bailleur en vertu du bail, la responsabilité solidaire offre au bailleur une sécurité juridique. Depuis le milieu des années 1990, la fondation Domicil<sup>2</sup> s'engage, dans le cadre de la responsabilité solidaire, à accompagner les locataires en cas de problèmes avec le bailleur ou avec le voisinage. Le bailleur obtient de la sorte une sécurité que les locataires ne peuvent pas lui offrir par leurs propres moyens. La fondation ne prend pas elle-même en charge la garantie de loyer, mais aide les locataires à en constituer une. Des provisions provenant du fonds de dotation couvrent les frais liés à d'éventuels dégâts ou impayés de loyer que les locataires ne peuvent pas régler eux-mêmes et qui excèdent le montant de la garantie de loyer.
- Dans le modèle de la **reprise du bail**, une organisation signe le contrat de bail en son nom propre et remet le logement à une ou plusieurs personnes socialement désavantagées qui ne trouvent pas de logement approprié ou sont sur le point d'être expulsées. La fondation Apollo<sup>3</sup> conclut de tels contrats pour une durée initiale de deux ans, puis les renouvelle chaque année si nécessaire. En l'absence de litiges, un glissement du bail au profit du ou des occupants est proposé au bailleur. Afin d'éviter une concentration des

<sup>1</sup> [www.maryon.ch](http://www.maryon.ch) > Verbürgte Mietkaution.

<sup>2</sup> [www.domicilwohnen.ch](http://www.domicilwohnen.ch) > Wohnungsvermittlung > Wie wir helfen > Vereinbarung Solidarhaftung (PDF).

<sup>3</sup> [www.fondation-apollo.ch](http://www.fondation-apollo.ch) > Nos prestations.

situations problématiques, les appartements de la fondation Apollo sont répartis entre plusieurs immeubles. L'offre s'accompagne en général d'un suivi social pour résoudre d'éventuels problèmes et permettre, à terme, aux bénéficiaires d'obtenir un bail à leur nom. La fondation fournit une déclaration de garantie avec le bail, mais ne prend pas de garantie de loyer à sa charge.

La signature ou la cosignature du bail implique des risques importants. Pour supporter ces risques, la combinaison de garanties financières et de mesures non financières de conseil et de soutien est au cœur des deux modèles de la responsabilité solidaire et de la reprise du bail.

**LA FONDATION EN TANT QUE FORME ORGANISATIONNELLE** Il est frappant de constater que tous les modèles examinés sont proposés par des fondations indépendantes. La raison est que la fondation représente, par rapport aux institutions étatiques, une structure organisationnelle plus souple. Elle offre aussi une plus grande liberté et indépendance dans la définition, l'organisation et l'adaptation des contenus et des offres ainsi qu'une plus grande marge de manœuvre pour les décisions. Ces caractéristiques permettent de mieux gérer le risque lié aux garanties financières et de mieux se protéger des bailleurs qui offrent des logements de qualité médiocre pour des loyers excessifs, mais aussi des clients qui ont besoin d'un soutien plus important ou pour lesquels il serait trop risqué de se porter garant financièrement. La forme organisationnelle de la fondation permet en outre d'ouvrir et d'alimenter des fonds pour la minimisation des risques. La présence de représentants des milieux de l'économie et de l'immobilier au sein du conseil de fondation est également essentielle pour instaurer une relation de confiance et convaincre les propriétaires, les investisseurs et les gérances immobilières. Elle rend possible et renforce la collaboration avec les bailleurs actuels et futurs.

**POSSIBILITÉS POUR LES POUVOIRS PUBLICS DE SOUTENIR LES MODÈLES DE GARANTIE** Un état des lieux de la situation juridique dressé dans le cadre de l'étude a mis en évidence que les bases légales qui permettraient aux cantons et aux communes d'offrir directement des garanties financières aux bailleurs font actuellement défaut (à l'excepti-

on des lois cantonales sur l'aide sociale)<sup>4</sup>. Normalement, le financement d'offres de tiers par les pouvoirs publics doit s'appuyer sur une base légale qui règle les mandats de prestations au niveau cantonal (une loi sur le logement, p. ex.) ou communal. Dans certains cantons, par exemple dans le canton de Zurich, une décision budgétaire de l'organe compétent est suffisante pour subventionner des offres. Les juristes recommandent donc que les garanties financières soient mises à disposition par des tiers et que ces derniers soient soutenus par les pouvoirs publics au moyen de conventions de prestations, comme c'est le cas pour les modèles des fondations Domicil et Apollo. Les développements qui suivent décrivent les possibilités dont disposent en pratique les pouvoirs publics soucieux d'apporter un soutien direct ou indirect aux modèles existants.

**CAUTIONNEMENT DE LA GARANTIE DE LOYER** Selon les lois cantonales sur l'aide sociale, les bénéficiaires de l'aide sociale ont droit à un logement ou à des conditions de logement adéquates. Puisque les bailleurs exigent, avant d'attribuer un logement, une garantie de loyer et des assurances que le loyer sera régulièrement payé, les services sociaux leur offrent de telles garanties dans le cadre de l'aide sociale<sup>5</sup>. En fonction de la législation cantonale ou communale, les communes fournissent des déclarations de garantie dans le cadre de l'aide sociale ou versent parfois des garanties de loyer en espèces pour permettre aux bénéficiaires d'obtenir un logement. La prise en charge d'une garantie de loyer par les pouvoirs publics pose plusieurs défis aux services sociaux, notamment une charge administrative importante et un certain risque financier. Si un service social omet, par exemple, de demander la restitution de la garantie de loyer au terme

<sup>4</sup> M. Rüssli, Kurzmemoandum rechtliche Grundlagen finanzieller Garantien gegenüber Vermietenden, IV, 27 publié en annexe au rapport de Althaus, Schmidt, Glaser 2017, pp. 37ss.

<sup>5</sup> Le canton de Fribourg joue actuellement un rôle de pionnier dans ce domaine. En mai 2017, il a annoncé offrir, sur l'ensemble du territoire cantonal, un système de garantie de loyer aux bénéficiaires de l'aide sociale. L'objectif est d'assurer l'accès au logement et d'éviter la perte du logement. La procédure d'octroi d'une garantie de prise en charge des loyers courants ou du cautionnement d'un dépôt de garantie a été harmonisée, tandis que la procédure de transfert entre services sociaux régionaux en cas de changement de domicile a été réglée ([www.fr.ch](http://www.fr.ch) > Actualités > 3.5.2017 > Pour la première fois à Fribourg et en Suisse romande, l'Etat, les services sociaux et les régies s'accordent sur un système de garantie de loyer).

de la période d'assistance, les fonds avancés par les pouvoirs publics sont, en règle générale, perdus.

Les difficultés soulevées par ce type de garantie affectent toutefois en particulier les bailleurs. En effet, les services sociaux ne sont pas tenus de les informer de la sortie de leurs locataires de l'aide sociale. Les bailleurs se retrouvent ainsi pris au dépourvu s'ils font valoir aux pouvoirs publics des demandes de paiement pour des dégradations alors que les locataires sont sortis de l'aide sociale et que le service social ne peut plus être poursuivi. En outre, certains propriétaires privés et petites sociétés de gestion ne savent pas que le droit du bail les oblige à faire valoir les demandes de paiement aux locataires, sans leur consentement, dans un délai de trois à cinq jours après avoir constaté des dégradations. Si le service juridique d'un service social rejette les demandes tardives de recouvrement des garanties de loyer, la méfiance des bailleurs envers les institutions de protection sociale s'en trouve renforcée. Il n'est pas rare que des expériences négatives dissuadent les bailleurs de proposer des logements aux bénéficiaires de l'aide sociale. Pour cette raison, les bailleurs préfèrent généralement collaborer avec une organisation extérieure à laquelle ils font davantage confiance qu'à un service d'aide sociale (voir Althaus et al. 2016, p. 35ss).

**RESPONSABILITÉ SOLIDAIRE** Le code des obligations n'offre pas de base pour conclure un contrat par lequel l'Etat et un particulier louent conjointement un logement de façon à permettre à ce particulier de l'habiter. Pour que les pouvoirs publics puissent assumer une telle responsabilité solidaire dans le domaine du logement et apporter un soutien aux bénéficiaires de l'aide sociale ou aux personnes socialement défavorisées qui ne touchent pas l'aide sociale, il faudrait d'abord créer les bases légales nécessaires. Cela semble difficilement réalisable dans le contexte actuel, marqué par une réduction des dépenses en matière de politique sociale et d'aide sociale. Mais puisque la responsabilité solidaire contribue de manière significative à améliorer les conditions de logement des groupes défavorisés dans un marché du logement tendu, il vaut la peine pour les pouvoirs publics d'en assurer, au nom de l'intérêt général, au moins le cofinancement indirect.

**REPRISE DU BAIL** Un nombre assez important de communes louent, dans des cas particuliers ou dans des situations d'urgence, des logements pour les mettre à la disposition de bénéficiaires de l'aide sociale. Ces interventions ne s'inscrivent toutefois pas dans une démarche globale, comme c'est le cas de la fondation Apollo ou de la fondation Domicil<sup>6</sup>. Lorsqu'une commune prend le bail à son nom, le suivi social du bénéficiaire de la mesure fait souvent défaut, ce qui peut entraîner des complications. La gestion des logements et le suivi social – qui sont pourtant deux éléments essentiels de ce modèle – représentent des défis pour les communes et rendent difficile une généralisation du modèle. Par conséquent, il peut être préférable pour les communes de confier à des tiers les obligations qui découlent d'un bail. Grâce à cette collaboration, les communes peuvent avoir recours à des connaissances et des compétences en matière de droit du bail, de questions du logement, de travail social et de suivi qu'elles ne possèdent généralement pas elles-mêmes, ou seulement de façon limitée. Elles peuvent également profiter de contacts avec les milieux de l'immobilier.

Les pouvoirs publics ont donc actuellement différentes possibilités d'apporter leur soutien aux modèles de garantie vis-à-vis des bailleurs. Ils peuvent d'abord fournir directement leurs propres mesures de garantie financière, par exemple par le biais des services sociaux dans le cas du cautionnement de la garantie de loyer. Ils peuvent aussi proposer un soutien financier indirect à des offres existantes, siéger dans les organes stratégiques des instances qui fournissent ces offres et lancer de nouvelles offres grâce à des programmes d'incitation.

**RÉSUMÉ** Contrairement aux pouvoirs publics, pour lesquels une prise en charge directe des garanties financières s'accompagne de lourdeurs administratives, les fournisseurs privés de telles garanties font preuve de flexibilité et sont capables d'agir très rapidement. Les trois modèles de garantie examinés s'adressent en outre à des catégories de la population qui ne bénéficient pas forcément de l'aide sociale, mais ont besoin de soutien pour trouver un logement ou conserver celui

<sup>6</sup> La fondation Domicil offre également aux locataires la possibilité d'établir le bail uniquement au nom de la fondation. Dans le cadre de la présente étude, c'est principalement le modèle de la responsabilité solidaire proposé par la fondation Domicil qui a été examiné.

qu'elles occupent. Pour les cantons, les villes et les communes, il peut donc être très intéressant d'apporter un soutien à ces offres de garanties financières, notamment parce que celles-ci sont souvent combinées avec un soutien non financier. Ces offres peuvent, par exemple, prévenir les conséquences coûteuses d'une expulsion, éviter l'hébergement dans des hôtels, aux frais des pouvoirs publics, des ménages à la recherche d'un logement, ou encore combler les lacunes dans la sécurité du logement à la sortie de l'aide sociale. Une collaboration avec des organisations non gouvernementales actives dans le domaine de l'aide au logement est également intéressante, car ces organisations sont solidement implantées dans la société civile, peuvent agir plus rapidement et possèdent des compétences qui font souvent défaut aux services sociaux étatiques. En concluant des conventions de prestations avec des tiers et en leur versant des subventions, les cantons, les villes et les communes peuvent déterminer clairement le type de prestations et de collaboration qu'ils souhaitent, en contrôler la réalisation et procéder aux adaptations voulues à la lumière des évolutions récentes et de leurs propres expériences. Une représentation au sein des organes stratégiques des fondations qu'ils soutiennent permet aux pouvoirs publics d'avoir une vue d'ensemble du travail accompli, de veiller à l'utilisation des fonds, et d'assurer ainsi le contrôle de la qualité. Un élément crucial pour améliorer les conditions de logement des ménages socialement défavorisés est la volonté des communes de promouvoir des systèmes de garantie pour les locataires à faible revenu en dehors de l'aide sociale. Sur ce point aussi, la collaboration avec des tiers est indiquée, car elle permet parfois d'obtenir des résultats importants pour un investissement relativement modeste<sup>7</sup>. Une telle collaboration constitue une option intéressante pour les cantons, les villes et les communes qui ne peuvent pas fournir directement de garanties financières, soit parce que les risques leur paraissent trop importants, soit parce que les bases légales font défaut. Les pouvoirs publics obtiennent ainsi la possibilité d'améliorer les conditions de logement des ménages défavorisés et de participer activement à l'aide au logement. ■

<sup>7</sup> Voir à ce sujet l'étude « Offres de l'aide au logement pour les personnes touchées par la pauvreté : Orientation pour les cantons, les villes et les communes ». (EBP / ETH Wohnforum), réalisée dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté et dont la publication est prévue à l'hiver 2018.

---

## BIBLIOGRAPHIE

Althaus, Eveline; Schmidt, Michaela; Glaser, Marie (2017): *Sicherung und verbesserter Zugang zu Wohnraum für sozial benachteiligte Haushalte. Finanzielle Garantiemodelle gegenüber Vermietenden* (étude en allemand, réalisée dans le cadre du Programme national de prévention et de lutte contre la pauvreté); [Berne: OFAS]. [www.contre-la-pauvrete](http://www.contre-la-pauvrete) > Thèmes > Logement > Etude sur les modèles de garantie financière.

Althaus, Eveline; Schmidt, Michaela; Glaser, Marie (2016): *Nicht-monetäre Dienstleistungen im Bereich Wohnen für armutsbetroffene und -gefährdete Menschen: eine Untersuchung von staatlichen und nicht-staatlichen Angeboten* (en allemand avec résumé en français); [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 2/16: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

---



**Evelyne Althaus**

Dr sc. ETH, ETH Wohnforum – ETH CASE.  
[althaus@arch.ethz.ch](mailto:althaus@arch.ethz.ch)



**Marie Glaser**

Dr phil. I, Direction ETH Wohnforum – ETH CASE.  
[glaser@arch.ethz.ch](mailto:glaser@arch.ethz.ch)



**Michaela Schmidt**

Dr sc. ETH, ETH Wohnforum – ETH CASE.  
[michaela.schmidt@arch.ethz.ch](mailto:michaela.schmidt@arch.ethz.ch)

## POLITIQUE SOCIALE

# Mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation

Simon Luck, Office fédéral des assurances sociales

Les ressources financières des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et du régime des APG seront administrées par un établissement fédéral de droit public selon les principes de bonne gouvernance à partir de 2019.

A la fin de l'année 2016, ces trois assurances sociales disposaient d'une fortune globale de près de 35 milliards de francs (environ 30 milliards pour l'AVS, 4 milliards pour l'AI et 1 milliard pour le régime des APG). Chaque fonds de compensation est doté de sa propre personnalité juridique et tient ses propres bilans et comptes de résultat.

La gestion centralisée de ces fortunes est réglée dans l'ordonnance concernant l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG<sup>1</sup>. Quand bien même les fonds de compensation sont indépendants, leur fortune est gérée par une organisation commune dotée d'un conseil d'administration, d'une direction et d'un office de gestion. Cette organisation sise à Genève est connue sous le nom *compenswiss* et n'est pas dotée de la personnalité juridique. Les structures de cette organisation, issues d'une évolution his-

torique, sont de moins en moins satisfaisantes et devront être remplacées par un système reconnu et plus transparent.

**TÂCHE DES FONDS DE COMPENSATION** L'AVS, l'AI et le régime des APG sont financés par répartition. Les caisses de compensation AVS compétentes utilisent directement les cotisations des assurés et des employeurs pour financer les prestations en cours. Les effectifs des trois assurances étant très différents, les recettes et les dépenses varient en général d'une caisse à l'autre. Etant donné, en outre, que les contributions de la Confédération et de la taxe sur la valeur ajoutée sont versées à l'AVS et à l'AI sporadiquement, les flux financiers des trois assurances ne sont que rarement équilibrés au jour le jour. Pour établir un équilibre entre les flux financiers et pour garantir que les caisses de compensation disposent en tout temps des fonds nécessaires au versement des prestations dues, chaque assurance doit avoir une réserve. Les

<sup>1</sup> RS 831.192.1

fonds de compensation ont précisément pour tâche d'assurer ces réserves. Ils parviennent ainsi à renflouer les assurances à court terme en cas de manque de liquidités. C'est pourquoi les fonds de compensation sont parfois appelés fonds d'amortissement.

Plus le niveau d'un fonds de compensation est élevé, mieux il parviendra à passer le cap d'une période plus longue de déséquilibre structurel, jusqu'à ce que des mesures politiques aient été adoptées en vue de stabiliser les finances, le cas échéant. Compte tenu de l'urgence d'une réforme dans l'AVS par exemple, il est d'autant plus important de disposer d'un fonds de compensation bien doté.

Comme c'est généralement le cas pour des fortunes aussi importantes, la question d'un investissement opportun se pose. Les organes des fonds de compensation n'ont donc pas seulement pour mission de fournir les fonds nécessaires aux caisses de compensation, mais aussi d'investir leurs actifs de manière à garantir un rapport optimal entre la sécurité et l'obtention d'un rendement conforme aux conditions du marché.

**MOTIFS DE LA LOI SUR LES FONDS DE COMPENSATION** Les opérations de placement, surtout sur les marchés internationaux, deviennent toujours plus difficiles pour les fonds de compensation. Lorsque compenswiss cherche à placer des fonds sur des marchés financiers étrangers, les partenaires commerciaux potentiels ne comprennent pas forcément la structure atypique de l'organisation travaillant pour plusieurs fonds de compensation, et des questions de responsabilité peuvent apparaître. Il est donc plus difficile pour compenswiss d'exercer ses activités de manière efficace et d'obtenir un rendement adéquat. En même temps, l'adaptation des normes organisationnelles est l'occasion de garantir le respect des principes de transparence et d'une gestion efficace des affaires de l'Etat et de l'administration (bonne gouvernance).

Pour toutes ces raisons, la loi sur les fonds de compensation<sup>2</sup> confiera l'administration des trois fonds de compensation à un établissement fédéral de droit public inscrit au registre du commerce. De cette manière, compenswiss disposera d'une forme juridique reconnue et moderne et pourra encore mieux exercer ses activités tout en satisfaisant aux

exigences d'une bonne gouvernance. Comme le nouvel établissement assumera une tâche publique, il doit être assujéti à la loi sur les marchés publics (LMP). L'établissement pourra néanmoins continuer de confier des mandats de gestion à des mandataires externes sans être assujéti à la LMP, car ce type de mandats doit parfois être conclu ou résilié à court terme. Etant donné que le financement additionnel de l'AI prend fin en 2017, la loi définit également les modalités de remboursement de la dette de l'AI envers l'AVS à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2018.

La gestion centralisée des liquidités et de la fortune de l'AVS, de l'AI et du régime des APG continue d'être la seule tâche de l'établissement chargé de l'administration des fonds de compensation. En dépit de leur nouvelle structure factière, les trois fonds de compensation doivent demeurer des fortunes indépendantes sur le plan comptable. Aucun financement croisé n'est admis entre les fonds de compensation ni entre les assurances.

**ENTRÉE EN VIGUEUR PAR ÉTAPES** Le passage des trois fonds de compensation dans le nouvel établissement doit être préparé assez tôt, afin d'assurer une transition sans accroc de l'ancienne à la nouvelle structure organisationnelle. De ce fait, le Conseil fédéral mettra en vigueur la loi sur les fonds de compensation en deux temps, au 1<sup>er</sup> janvier 2018 et au 1<sup>er</sup> janvier 2019 (voir tableau T1).

**PREMIÈRE ÉTAPE** Le 22 novembre 2017, le Conseil fédéral a décidé de préparer la phase initiale d'exploitation de compenswiss et a lancé les travaux en vue du passage des trois fonds de compensation dans le nouvel établissement. Cela a marqué l'entrée en vigueur partielle de la loi sur les fonds de compensation, et plus particulièrement des dispositions sur la composition et les tâches du nouveau conseil d'administration. Le principal élément de cette décision a été la nomination du conseil d'administration. Dans le même temps, le Conseil fédéral a mis à jour les exigences requises à l'égard des nouvelles instances et fixé les honoraires. Afin de faciliter la direction stratégique et garantir la continuité, il a reconduit tous les membres de l'actuel conseil d'administration et maintenu leurs honoraires au niveau actuel.

Dans le cadre de sa première décision, le Conseil fédéral a également adopté l'ordonnance sur la préparation de la

<sup>2</sup> FF 2017 3957

T1

## Mise en vigueur de la nouvelle loi sur les fonds de compensation

Date	1.1.2018	1.1.2019	Milieu 2019
<b>Étape</b>	Préparation de la phase initiale d'exploitation	Début d'exploitation en tant qu'établissement de droit public	Fin du processus
<b>Dispositions fondamentales</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Siège</li> <li>- Composition et tâches du conseil d'administration</li> <li>- Tâches de la direction</li> <li>- Remboursement de la dette de l'AI</li> <li>- Modifications de la loi sur le personnel de la Confédération</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tâche</li> <li>- Actes juridiques</li> <li>- Responsabilité</li> <li>- Assujettissement au droit des marchés publics</li> </ul>	-
<b>Principales décisions du Conseil fédéral</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Détermination de la date d'entrée en vigueur des différents articles</li> <li>- Nomination du nouveau conseil d'administration</li> <li>- Adoption de l'ordonnance sur la phase initiale d'exploitation de compenswiss</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approbation de la nouvelle ordonnance sur le personnel</li> <li>- Maintien de compenswiss dans la caisse de prévoyance de la Confédération</li> <li>- Choix de l'organe de révision</li> <li>- Abrogation de l'ordonnance sur les fonds de compensation</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Approbation des bilans de transaction et d'ouverture définitif</li> </ul>

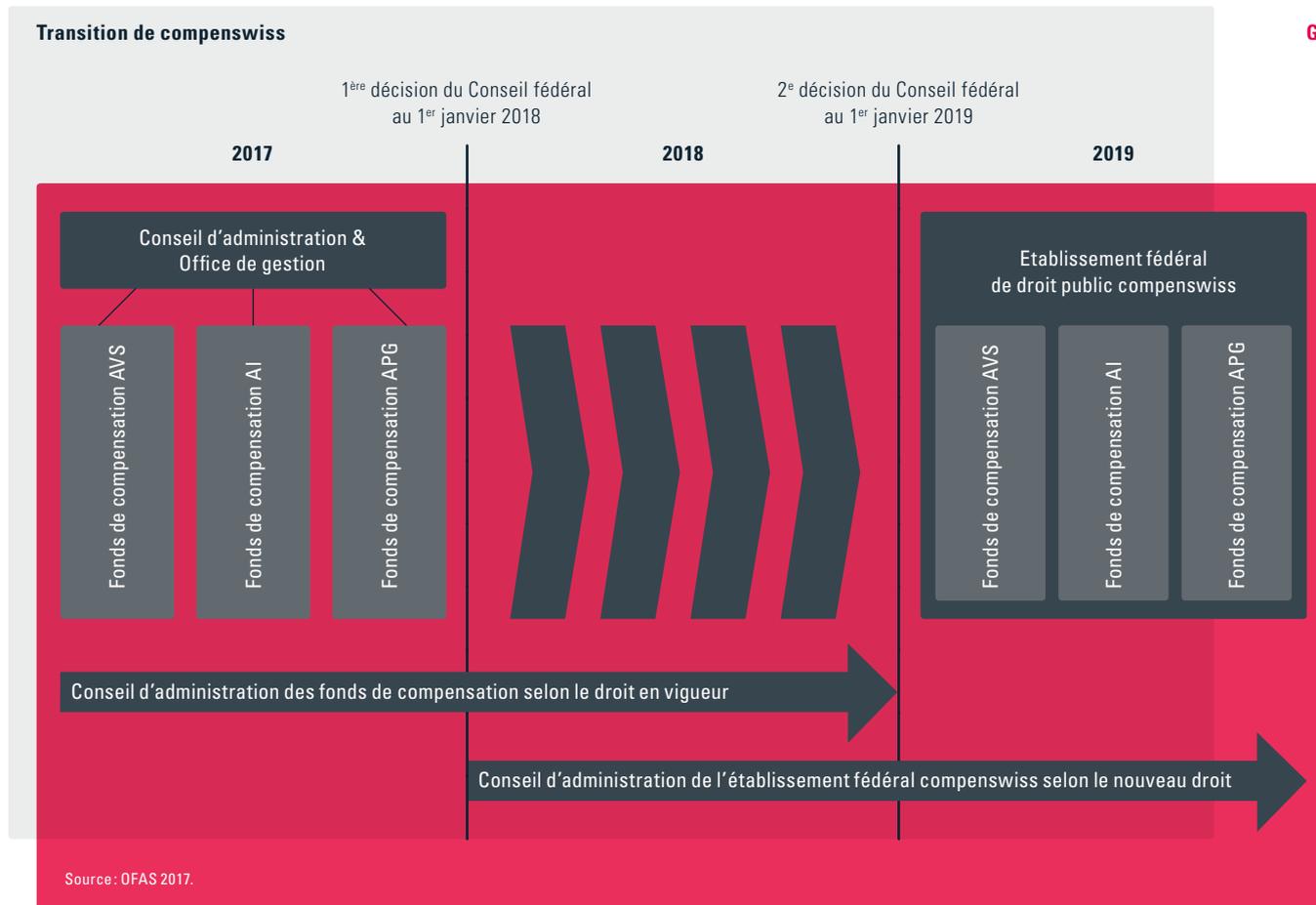
Source : OFAS, 2017.

phase initiale d'exploitation de compenswiss. Cette ordonnance détermine le siège de l'établissement, confère aux instances concernées (en premier lieu le conseil d'administration) la compétence pour procéder aux travaux préparatoires et fixe la procédure concernant l'application des règles comparables actuelles.

**DEUXIÈME ET TROISIÈME ÉTAPES** Le 1<sup>er</sup> janvier 2019, l'établissement entamera son activité opérationnelle en vertu de la deuxième décision du Conseil fédéral, et les autres dispositions de la loi sur les fonds de compensation entreront en vigueur. A partir de cette date, l'établissement sera doté d'une personnalité juridique propre, tandis que les trois fonds de compensation perdront la leur. L'ordonnance actuelle concernant l'administration des fonds de compensation de l'AVS, de l'AI et des APG sera abrogée. Dans un troisième temps, le Conseil fédéral approuvera, pendant l'été 2019, les bilans de transaction et d'ouverture définitifs dressés par compenswiss concluant ainsi le passage des fonds de compensation dans l'établissement.

Parallèlement, compenswiss aura à accomplir des tâches conséquentes. L'établissement devra notamment désigner la direction, rédiger un règlement d'organisation et l'ordonnance sur le personnel, mais aussi remplacer tous les contrats de travail et d'engagement en cours pour les adapter au nouvel établissement. La mise en œuvre de la loi sur les fonds de compensation concerne donc deux échelons opérationnels : l'administration fédérale à Berne et l'administration des fonds de compensation à Genève. Une étroite collaboration entre l'Office fédéral des assurances sociales, responsable du dossier, et compenswiss est donc indispensable pour harmoniser ces travaux.

**UNE ÉTAPE TRANSITOIRE IMPORTANTE** Les dispositions actuelles restent en vigueur entre les deux étapes de mise en œuvre, car les activités opérationnelles de la structure qui sera remplacée doivent se poursuivre pendant ce temps et ne doivent pas être affectées par la transition (voir graphique G1).



Jusqu'à la mise en exploitation opérationnelle de l'établissement, les moyens financiers des trois fonds de compensation continuent d'être administrés dans le cadre des structures existantes. Le conseil d'administration actuel qui, nous l'avons vu, se compose des mêmes personnes que le futur conseil d'administration, continue donc d'exercer ses fonctions actuelles, jusqu'à ce que les fonds de compensation perdent leur personnalité juridique le 31 décembre 2018. D'ici à la mise en exploitation opérationnelle de l'établissement le 1<sup>er</sup> janvier 2019, les membres du conseil d'administration seront donc investis d'une double fonction : ils seront, d'une part, conseillers d'administration des fonds de compensation conformément au droit en vigueur et, d'autre part, conseillers d'administration du nouvel établissement.

**PROCHAINES ÉTAPES** Le Conseil fédéral ayant pris toutes les décisions nécessaires pour lancer l'étape de transition en 2018, le conseil d'administration peut entamer les travaux préparatoires conformément à la nouvelle loi. Afin de garantir que le passage d'une structure organisationnelle à l'autre se déroule sans retard et sans affecter les activités opérationnelles et pour respecter le calendrier serré, les nombreux travaux sont soigneusement préparés et accompagnés en coulisse à Berne et à Genève.



**Simon Luck**

Economiste, responsable d'état-major suppléant, domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC.  
simon.luck@bsv.admin.ch

ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Appréciations et expertises médicales dans l'AI

Ralf Kocher, Office fédéral des assurances sociales  
Monika Hermelink

Depuis que le Tribunal fédéral a abandonné la présomption selon laquelle les troubles somatoformes peuvent être surmontés par un effort de volonté raisonnablement exigible, l'AI poursuit avec constance la mise en œuvre d'une procédure d'instruction ouverte et axée sur les ressources, applicable de manière identique à toutes les atteintes à la santé.

Les expertises établies par des experts médicaux indépendants sont d'une importance fondamentale pour la clarification de l'état de fait médico-assurantiel dans l'optique de l'examen du droit aux prestations. Elles doivent répondre aux injonctions normatives du Tribunal fédéral ainsi qu'aux règles de l'art médical et donc satisfaire à des exigences tant juridiques que médicales. Dans un arrêt du 3 juin 2015 (141 V 281), le Tribunal fédéral a émis, sous la forme d'« indicateurs standard », de nouvelles normes contraignantes pour l'établissement d'expertises. En tant qu'organes chargés d'appliquer le droit, les offices AI sont tenus de contrôler que les experts s'y sont conformés et que les limitations fonctionnelles constatées sur le plan médical sont établies de manière probante et cohérente. « Plus les spécialistes médicaux font preuve de précision et de méticulosité dans la pose du dia-

gnostic, dans l'évaluation des limitations et dans l'établissement de la causalité entre l'atteinte à la santé et les limitations fonctionnelles, moins l'organe chargé d'appliquer le droit a de marge de manœuvre pour parvenir à une appréciation divergente » (Gächter/Meier 2015).

## **MODULATION DE L'INSTRUCTION MÉDICALE SELON LA COMPLEXITÉ DES CAS**

Dans le cadre de la procédure d'instruction menée d'office, les offices AI doivent d'abord se procurer de manière aussi simple et rapide que possible, après que l'assuré a déposé sa demande, toutes les informations disponibles qui sont nécessaires en tant que base de décision pour déterminer rapidement si l'assuré a droit aux prestations demandées. A cet égard, il faut tirer au clair avec l'assuré, dès le début de la procédure, si l'office AI a été suffi-

samment informé par toutes les personnes et instances pertinentes (assureurs impliqués, employeur, médecins traitants, etc.). Dans cette procédure axée sur les ressources de l'assuré, les médecins traitants jouent un rôle décisif. Ils devraient si possible toujours y être associés, que ce soit par des discussions ou par des demandes de rapports médicaux écrits (Jentzsch/Lüthi 2017). Des directives en ce sens ont été données aux offices AI au début de 2017.

Les offices AI et leurs médecins doivent évaluer et commenter les multiples informations disponibles sous la forme d'avis médicaux internes, qui constituent la base des décisions de l'AI en matière d'octroi de prestations. Ils doivent être bien documentés et motivés, et pouvoir être compris par des profanes. Si le dossier reste incomplet après le premier examen effectué par l'office AI, que la situation n'est pas suffisamment clarifiée ou est contradictoire, il est possible de se procurer les informations manquantes au moyen d'un examen réalisé en interne par le service médical régional (SMR). Cette évaluation rapide de la situation de l'assuré complète de façon ciblée les informations déjà disponibles et doit être d'une qualité identique à celle que l'on attend d'un expert externe. Si les examens internes ne permettent pas de clarifier suffisamment l'état de fait médical, une expertise externe peut être demandée en dernier ressort. Dans l'intérêt d'une procédure rapide, au vu du nombre limité d'experts médicaux et de centres d'expertises qualifiés ainsi qu'en raison de leur coût, ces expertises doivent être exigées de façon aussi ciblée que possible et ne l'être que dans des cas fondés.

Conformément aux instructions de l'OFAS, l'office AI doit examiner minutieusement la qualité de l'expertise externe sous l'angle de la forme et du contenu, avec le concours du SMR, dans les 20 jours suivant sa réception. A cet égard, il faut tenir compte aussi bien des indicateurs standard que des directives spécifiques concernant les expertises médico-assurantielles mentionnées dans le mandat d'expertise uniforme. Si l'examen de la cohérence et de la plausibilité de l'expertise s'avère concluant, il s'ensuit une évaluation qui vise à déterminer si l'expertise est fiable, correctement fondée et si elle a une valeur probante pour l'office AI à qui il revient de prendre la décision concernant les prestations. Dans la négative, et uniquement dans ce cas, l'office AI demande encore des explications ou des compléments à l'expert. Et c'est seu-

lement ensuite que l'expertise demandée peut servir de base à la décision relative aux prestations.

**LA PROCÉDURE D'INSTRUCTION MENÉE D'OFFICE** La modulation ciblée de l'instruction médicale selon la complexité des cas est essentielle pour garantir la simplicité et l'efficacité d'une procédure menée d'office. Il faut toutefois pour cela que la compétence de décision des organes d'exécution dans la procédure d'instruction médicale soit clarifiée. C'est pourquoi le Conseil fédéral propose des mesures en ce sens dans son message relatif au développement continu de l'AI<sup>1</sup>, notamment la clarification de la compétence des organes d'exécution pour demander des expertises médicales externes. Il entend de plus créer dans la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) la base nécessaire pour formuler au niveau fédéral des critères d'admission des experts médicaux pour toutes les assurances sociales et pour instituer un service indépendant chargé de l'assurance qualité des centres d'expertises.

En vue de définir de tels critères, l'OFAS a lancé, dans le cadre de son programme de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI 2/3), le projet de recherche « Formation de base et formation postgrade des experts médicaux »<sup>2</sup>. Celui-ci fournira, d'une part, un état des lieux du système suisse actuel de formation de base, postgrade et continue des médecins dans le domaine des expertises médicales et examinera, d'autre part, la situation à cet égard dans quelques pays voisins.

**PROCÉDURE D'INSTRUCTION AXÉE SUR LES RESSOURCES DE L'ASSURÉ** Après que le Tribunal fédéral a abandonné la présomption selon laquelle les troubles somatoformes peuvent être surmontés par un effort de volonté raisonnablement exigible, l'OFAS a développé et mis en place une procédure d'instruction uniforme pour toutes les atteintes à la santé (Kocher 2015). En décidant d'appliquer la nouvelle procédure d'établissement des faits et d'instruction non seulement aux atteintes psychosomatiques, mais à toutes les atteintes à la santé dans l'AI, il va même plus loin

<sup>1</sup> FF 2017 2452.

<sup>2</sup> [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & services > Recherche et évaluation > Domaines de recherche > Programmes de recherche sur l'assurance-invalidité (PR-AI) > Projets de recherche achevés ou en cours dans le cadre du PR-AI 3 (état en juin 2017 ; PDF).

que le Tribunal fédéral. Et pour favoriser autant que possible le succès de chaque réadaptation, l'instruction et les expertises ne se focalisent pas tant sur les déficits de l'assuré que sur les ressources dont celui-ci dispose encore.

---

## Le mandat d'expertise uniforme est contraignant pour tous les types d'expertise médicale.

---

Dans une première étape, l'OFAS a élaboré un mandat uniforme pour tous les types d'expertise médicale dans l'AI<sup>3</sup> et l'a déclaré contraignant pour tous les mandats d'expertise. Ce mandat s'appuie sur les indicateurs élaborés par le Tribunal fédéral et accorde une grande importance à l'examen de la cohérence entre les propos éventuels de l'assuré et l'appréciation des limitations de sa capacité de travail.

La doctrine juridique (Gächter/Meier 2017) critique le mandat d'expertise uniforme et préconise l'abandon de cette pratique. Cette procédure ne serait pas nécessaire pour nombre de troubles psychiques, d'autant que ceux-ci ne sont pas comparables aux affections psychosomatiques pour ce qui est de la possibilité de les vérifier et de les objectiver. On peut objecter à cela que le but du mandat d'expertise uniforme est de clarifier l'état de fait de manière aussi complète et axée sur les ressources de l'assuré que possible. Du point de vue de l'AI, il n'y a pas de bonnes raisons qui s'opposent à ce que l'expert médical pose avec précision et méticulosité un diagnostic pour tout type d'atteinte à la santé, évalue les limitations fonctionnelles et établisse le lien de causalité entre l'atteinte à la santé et les limitations fonctionnelles. Pour des affections psychiques en particulier, telles que la dépression, il est important de vérifier s'il existe des limitations du niveau d'activité dans des domaines comparables de

la vie, si des thérapies correspondant aux symptômes exposés ont été suivies ou si les symptômes ou la perte de capacités fonctionnelles dont se plaint l'assuré sont cohérents et plausibles. Il paraît tout aussi judicieux et indiqué de discuter et d'évaluer les éventuelles informations divergentes ressortant du dossier ainsi que les appréciations spécialisées antérieures (p. ex. rapports sur des mesures de réadaptation). Les avis sur le déroulement de la thérapie et la justification des interruptions de traitement ou des problèmes de coopération éventuels sont tout aussi importants que leur évaluation qualitative. Pour apprécier le potentiel de réadaptation, l'AI doit également savoir si les traitements effectués jusque-là ont été adéquats et menés jusqu'à leur terme, quelle est l'estimation de l'évolution de la maladie et si, le cas échéant, d'autres options de traitement semblent s'imposer. Seule cette appréciation complète de tous les indicateurs par des spécialistes permet de motiver de façon plausible les limitations invoquées et permet aux offices AI d'apprécier si les limitations dans l'exercice d'une activité lucrative dont se plaint l'assuré sont crédibles et quelles prestations ou mesures de réadaptation de l'AI sont indiquées.

Andreas Traub, greffier au Tribunal fédéral, qui a rédigé l'arrêt de principe du 3 juin 2015, se montre ouvert à l'idée d'étendre la nouvelle grille d'examen à des atteintes à la santé non somatoformes, notamment dans l'intérêt d'une pratique uniforme en matière de rentes. Les structures de contrôle, qui visent à la cohérence, se prêtent à son avis particulièrement bien à l'examen de tous les types d'atteintes à la santé (Traub 2015). Il est intéressant de constater que la doctrine médicale, qui par son expertise a contribué de façon déterminante au changement de cap du Tribunal fédéral dans sa jurisprudence sur la douleur, estime elle aussi que le recours aux indicateurs constitue un progrès important et qu'il n'existe pas de raisons valables de limiter l'application de la série d'indicateurs aux troubles psychosomatiques (Henningsen 2017).

Au vu de ces réflexions, l'AI considère que tout parle en faveur de l'application généralisée d'une procédure d'instruction sans résultat prédéfini et axée sur les ressources de l'assuré, et donc du maintien des indicateurs en lien avec les directives spécifiques concernant les expertises médico-assurantielles. Il ne faut pas oublier que rien n'a changé en ce qui concerne les conditions légales du droit à une rente de

---

<sup>3</sup> Cf. *Lettre circulaire AI* n° 339 du 9.9.2015 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & services > Directives, circulaires, etc. > Application des assurances sociales > AI > Données de base AI > Prestations individuelles > Lettres circulaires.

### Importance pour les expertises

Les indicateurs standard pour les expertises médicales visent à établir plus précisément dans quelle mesure les troubles dont se plaint l'assuré sont médicalement fondés. Les prescriptions du Tribunal fédéral élèvent le niveau des exigences en matière de constats et de pose de diagnostic, imposant notamment la description détaillée et l'explication du degré de gravité d'une maladie. Les symptômes observés et les constats faits, les indications données par les assurés ou par des tiers ainsi que les informations tirées des dossiers permettent d'apprécier et de motiver les limitations fonctionnelles et l'étendue des handicaps. L'étendue constatée doit être déduite et commentée avec précision. Prenons l'exemple de la dépression : pour évaluer le degré de gravité présent, la pose du diagnostic est surtout fonction du constat effectué sur le moment et des indications données par l'assuré. Pour pouvoir apprécier s'il s'agit d'une maladie récidivante, l'analyse doit porter sur le dossier et sur les indications données par l'assuré. La question de la résistance au stress et de la capacité de travail futures de l'assuré requiert quant à elle – outre l'appréciation de la situation actuelle et des pronostics médico-statistiques fondés sur les résultats des travaux scientifiques – une attention aux indications fournies par le dossier, notamment sur l'échec répétés de mesures de réadaptation lorsque la personne subit une pression plus forte. Le parcours professionnel ou l'évolution des revenus réalisés parallèlement à une série relativement longue d'antécédents médicaux peuvent aussi être des sources d'information précieuses pour évaluer l'évolution passée et estimer l'évolution ou les limitations futures. La précision du diagnostic et la motivation du degré de gravité du handicap dans l'expertise impliquent aussi une appréciation critique des démarches thérapeutiques entreprises précédemment. Ce faisant, l'on examine si des thérapies connues, fondées sur des données probantes et effectivement disponibles ont été appliquées suffisamment longtemps et avec une participation active de l'assuré. A cet égard, il faut aussi rechercher si l'insuffisance éventuelle de sa participation est imputable à une résistance de l'assuré ou si elle est due, par exemple, à un trouble psychique, à un manque d'instruction ou à un défaut d'intelligence.

La nouvelle procédure d'établissement des faits amène également un regard plus nuancé sur les ressources de l'assuré. Pour les experts, cela signifie qu'ils doivent mettre la situation personnelle de l'assuré, handicaps existants compris, en relation avec les ressources dont celui-ci dispose pour supporter, voire surmonter l'atteinte à sa santé. D'un côté, par exemple, des aptitudes inférieures à la moyenne, une personnalité marquée, une instruction rudimentaire ou une situation de vie difficile (p. ex. langue étrangère, forte sollicitation dans la famille

ou manque de soutien familial) peuvent avoir pour effet que l'assuré ne parvient pas à suivre une thérapie avec succès. De l'autre, un fort soutien apporté par l'entourage peut aider l'assuré à se concentrer sur l'amélioration de son état de santé ou de sa capacité de travail.

La nouvelle grille de contrôle exige aussi des experts qu'ils veillent à opérer des vérifications en termes de cohérence et de plausibilité. Il leur revient ainsi de vérifier autant que possible si les troubles dont se plaint l'assuré ont les mêmes effets dans tous les domaines de la vie et si les limitations invoquées sont plausibles. Lorsque par exemple une personne, qui affirme que les fortes douleurs et la dépression dont elle souffre la clouent à son canapé, n'en règle pas moins toutes les questions administratives de la famille, il y a là une incohérence qui doit être éclaircie. Si cela s'avère impossible, il importe de mentionner les points douteux et d'indiquer le cas échéant qu'il n'a pas été possible de constater de limitation grave et durable due à la maladie. Même si l'on peut faire état de très sévères limitations en matière de résistance au stress et de motivation, il est nécessaire de discuter en détail la question de la plausibilité et de la cohérence si, durant la même période, l'assuré a par exemple entrepris de grands voyages, et il convient de l'interroger explicitement à ce sujet. L'examen critique du dossier ainsi que la mise en évidence et l'élucidation des contradictions dans les pièces du dossier ou dans le comportement de l'assuré lors de l'expertise font partie des tâches de l'expert.

La plausibilité et la cohérence doivent aussi être contrôlées en relation avec le recours à des prestations médico-thérapeutiques par l'assuré. Si par exemple celui-ci n'a encore jamais pris d'antidépresseurs alors qu'il affirme souffrir depuis des années d'états dépressifs, il importe d'examiner de près les circonstances de la prise en charge médicale et des recommandations faites ou des refus opposés.

Par le passé, les experts ont souvent caché leur jeu sur ces sujets. Une discussion approfondie et convaincante de ces questions sera désormais un critère indispensable pour juger de la qualité des expertises. Les experts qui adoptent des formulations floues pour éviter de décrire de façon médicalement vérifiable des faits pas toujours simples à définir ne rendent pas service aux assurés. En effet, en l'absence d'explications compréhensibles, fondées le cas échéant sur un diagnostic psychiatrique, pour un comportement contradictoire, l'organe chargé d'appliquer le droit décidera qu'en raison des doutes existants, les limitations ne sont pas médicalement fondées avec un degré de probabilité suffisant.

Dr Monika Hermelink

l'AI et qu'il n'y a incapacité de gain propre à entraîner une invalidité que si celle-ci n'est pas objectivement surmontable après les traitements et les mesures de réadaptation exigibles (cf. art. 7 LPGA).

A la suite de l'abandon par le Tribunal fédéral de la présomption selon laquelle les troubles somatoformes peuvent être surmontés par un effort de volonté, trois sociétés de discipline médicale (psychiatrie, rhumatologie et orthopédie) ont élaboré leurs propres directives spécifiques concernant les expertises médico-assurantielles, en tenant compte des indicateurs formulés par le Tribunal fédéral. A partir de ces

nouvelles directives, l'OFAS a entrepris, dans le cadre d'un groupe de travail où étaient représentés tous les milieux intéressés (AI, experts médicaux, sociétés de discipline médicale, assurés et tribunaux)<sup>4</sup>, d'améliorer la qualité de la structure et du déroulement des expertises médicales dans l'AI et de remanier le mandat d'expertise, avec pour objectif d'en uni-

<sup>4</sup> Dr Monika Hermelink, médecin spécialiste en psychiatrie et en psychothérapie ; Hans-Jakob Moosmann, Tribunal des assurances sociales du canton de Zurich ; Petra Kern, Inclusion Handicap ; Yvonne Bollag, asim ; Dr Gerhard Ebner, médecin spécialiste en psychiatrie et en psychothérapie ; représentants de l'OFAS et des offices AI.

formiser les questions et la structure. Les nouveaux modèles entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

En poursuivant le développement qualitatif de la structure et du déroulement des expertises, l'OFAS vise à améliorer fondamentalement la lisibilité des expertises et la possibilité de les vérifier, et ainsi à accroître la qualité générale de ce domaine. L'uniformisation de la structure des documents, des directives spécifiques concernant les expertises médico-assurantielles, une pose minutieuse des diagnostics, une appréciation fondée des capacités fonctionnelles et du lien de causalité entre atteinte à la santé et limitations fonctionnelles, tout cela concourt à mieux permettre aux organes chargés d'appliquer le droit (office AI et tribunal) de retirer des expertises les informations et l'appréciation médicale recherchées.

L'attitude constructive dont ont fait preuve tous les participants lors de l'élaboration des nouveaux instruments laisse espérer qu'une base commune a été trouvée grâce à laquelle ces instruments, accompagnés d'informations et de formations adéquates, pourront être mis en place avec succès.

**PERSPECTIVES** L'adoption d'un mandat d'expertise uniforme constitue, du point de vue de l'AI, un pas important vers l'amélioration de la qualité de la structure et du déroulement des expertises médicales dans l'AI. Leur établissement à partir de critères uniformes et d'une structure identique permet à l'AI de donner aux experts des feedbacks standardisés, de formuler de façon plus ciblée les demandes de précisions et de pointer plus concrètement les défauts éventuels des expertises. Cette forme de retour constructif sera également utile aux experts pour leur propre assurance qualité, ce qui contribuera de manière générale à la qualité des résultats du processus d'expertise. D'autres étapes dans cette même direction sont également envisagées, comme indiqué plus haut, dans le développement continu de l'AI. De leur côté, la FMH et les sociétés de discipline médicale continueront de jouer un rôle essentiel dans l'amélioration de la qualité des expertises au moyen de la formation de base, de la formation postgrade et de la formation continue des médecins, de concert par exemple avec l'association Swiss Insurance Medicine (SIM) ou la médecine des assurances à l'Hôpital universitaire de Bâle (asim).

---

## BIBLIOGRAPHIE

Gächter, Thomas ; Meier, Michael E. (2017), « Rechtsprechung des Bundesgerichts im Bereich der Invalidenversicherung », dans *RSAS* 3/2017, p. 292.

Henningsen, Peter (2017) : *Abklärung der Arbeitsunfähigkeit bei psychischen und psychosomatischen Gesundheitsstörungen*, conférence tenue le 1.6.2017 à l'occasion de la 18<sup>e</sup> Journée du Centre lucernois de droit des assurances sociales.

Jentzsch, Katrin ; Lüthi, Andrea (2017) : « La collaboration entre les offices AI et les médecins traitants », dans *Sécurité sociale* CHSS n° 2/2017, pp. 37-42 : [www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr) > Editions & Dossiers.

Traub Andreas (2017) : « BGE 141 V 281 – Auswirkungen des Urteils auf weitere Fragestellungen », dans Kieser, Ueli (éd.), *Sozialversicherungsrechtstagung 2016*, Zurich : Dike Verlag, pp. 117-155.

Gächter, Thomas ; Meier, Michael E. (2015) : « Schmerzrechtsprechung 2.0 », dans *Jusletter* 29.6.2015, ch. 85.

Kocher, Ralf (2015) : « Accent mis sur les ressources : l'arrêt du Tribunal fédéral représente une chance pour l'AI », dans *Sécurité sociale* CHSS n° 5/2015, pp. 279-281 : [www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr](http://www.soziale-sicherheit-chss.ch/fr) > Editions & Dossiers > Archive.

---

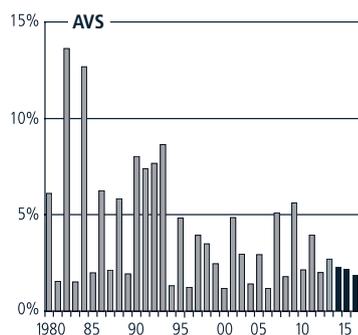
### Monika Hermelink

Docteur en médecine, MHA et spécialiste en psychiatrie et en psychothérapie.  
[m.hermelink@bluewin.ch](mailto:m.hermelink@bluewin.ch)

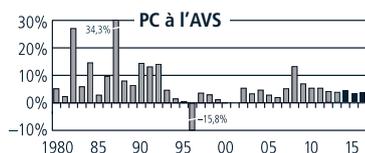
### Ralf Kocher

Avocat, chef du secteur Procédures et rentes du domaine AI, OFAS.  
[ralf.kocher@bsv.admin.ch](mailto:ralf.kocher@bsv.admin.ch)

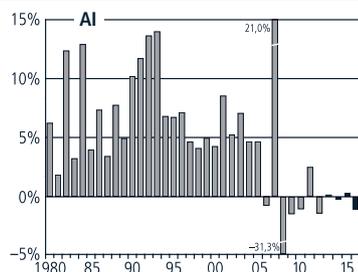
## Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



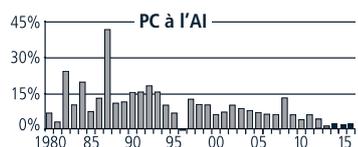
AVS	1990	2000	2010	2015	2016	Veränderung in % TM'
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>20355</b>	<b>28792</b>	<b>38495</b>	<b>41177</b>	<b>42969</b>	<b>4,4%</b>
dont contrib. ass./empl.	16029	20482	27461	30415	30862	1,5%
dont contrib. pouv. publics	3666	7417	9776	10737	10896	1,5%
<b>Dépenses</b>	<b>18328</b>	<b>27722</b>	<b>36604</b>	<b>41735</b>	<b>42530</b>	<b>1,9%</b>
dont prestations sociales	18269	27627	36442	41533	42326	1,9%
<b>Résultat d'exploitation total</b>	<b>2027</b>	<b>1070</b>	<b>1891</b>	<b>-558</b>	<b>438</b>	<b>178,5%</b>
<b>Capital<sup>2</sup></b>	<b>18157</b>	<b>22720</b>	<b>44158</b>	<b>44229</b>	<b>44668</b>	<b>1,0%</b>
Bénéficiaires de rentes AV (Personnes)	1225388	1515954	1981207	2239821	2285454	2,0%
Bénéf. rentes veuves/veufs	74651	79715	120623	143059	148092	3,5%
Nombre de cotisants AVS	4289723	4552929	5251238	5619405	...	1,3%



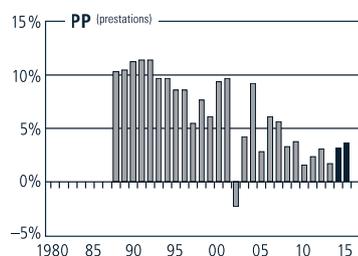
PC à l'AVS	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Dépenses</b> (= recettes) (mio fr.)	<b>1124</b>	<b>1441</b>	<b>2324</b>	<b>2778</b>	<b>2856</b>	<b>2,8%</b>
dont contrib. Confédération	260	318	599	710	738	4,0%
dont contrib. cantons	864	1123	1725	2069	2119	2,4%
Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	120684	140842	171552	201182	204886	1,8%



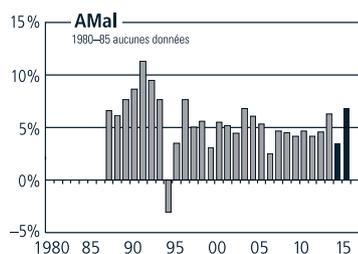
AI	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>4412</b>	<b>7897</b>	<b>8176</b>	<b>9918</b>	<b>10024</b>	<b>1,1%</b>
dont contrib. ass./empl.	2307	3437	4605	5096	5171	1,5%
<b>Dépenses</b>	<b>4133</b>	<b>8718</b>	<b>9220</b>	<b>9304</b>	<b>9201</b>	<b>-1,1%</b>
dont rentes	2376	5126	6080	5612	5540	-1,3%
<b>Résultat d'exploitation total</b>	<b>278</b>	<b>-820</b>	<b>-1045</b>	<b>614</b>	<b>823</b>	<b>34,2%</b>
<b>Dette de l'AI envers l'AVS</b>	<b>6</b>	<b>-2306</b>	<b>-14944</b>	<b>-2229</b>	<b>-11406</b>	<b>6,7%</b>
<b>Fonds AI<sup>2</sup></b>	...	...	...	<b>5000</b>	<b>5000</b>	<b>0,0%</b>
Bénéficiaires de rentes AI (Personnes)	164329	235529	279527	255347	251719	-1,4%



PC à l'AI	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Dépenses</b> (= recettes) (mio fr.)	<b>309</b>	<b>847</b>	<b>1751</b>	<b>2004</b>	<b>2045</b>	<b>2,1%</b>
dont contrib. Confédération	69	182	638	713	727	2,0%
dont contrib. cantons	241	665	1113	1290	1317	2,1%
Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)	30695	61817	105596	113858	113708	-0,1%

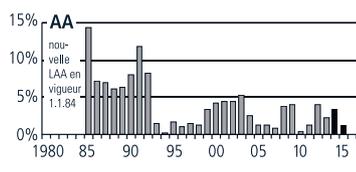


PP/2 <sup>e</sup> Pilier (Source : OFS/OFAS)	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>32882</b>	<b>46051</b>	<b>62107</b>	<b>68225</b>	...	<b>-2,0%</b>
dont contrib. sal.	7704	10294	15782	18343	...	3,3%
dont contrib. empl.	13156	15548	25432	27470	...	-3,1%
dont produit du capital	10977	16552	15603	13796	...	-9,8%
<b>Dépenses</b>	<b>16447</b>	<b>32467</b>	<b>46055</b>	<b>53470</b>	...	<b>3,2%</b>
dont prestations sociales	8737	20236	30912	35504	...	3,6%
<b>Capital</b>	<b>207200</b>	<b>475000</b>	<b>617500</b>	<b>779400</b>	...	<b>1,2%</b>
Bénéficiaires de rentes (Bénéfic.)	508000	748124	980163	1091803	...	1,6%

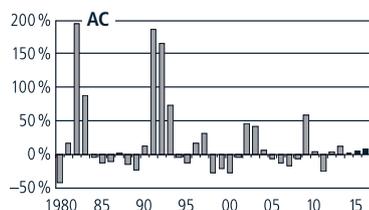


AMal Assurance obligatoire des soins	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>8613</b>	<b>13898</b>	<b>22424</b>	<b>27186</b>	...	<b>2,8%</b>
dont primes (à encaisser)	6954	13442	22051	27119	...	4,9%
<b>Dépenses</b>	<b>8370</b>	<b>14204</b>	<b>22200</b>	<b>27793</b>	...	<b>6,3%</b>
dont prestations	7402	13190	20884	25986	...	5,4%
dont participation d. assurés aux frais	-801	-2288	-3409	-4136	...	-3,7%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>244</b>	<b>-306</b>	<b>225</b>	<b>-607</b>	...	<b>-305,1%</b>
<b>Capital</b>	<b>6600</b>	<b>6935</b>	<b>8651</b>	<b>12943</b>	...	<b>-1,9%</b>
Réduction de primes	332	2545	3980	4086	...	2,0%

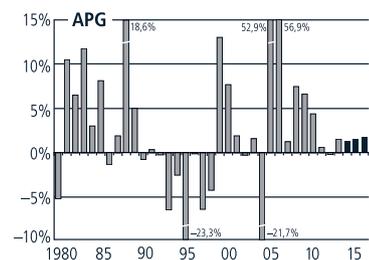
## Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>4153</b>	<b>6557</b>	<b>7742</b>	<b>8369</b>	...	<b>-2,3%</b>
dont contrib. des assurés	3341	4671	6303	6176	...	1,4%
<b>Dépenses</b>	<b>3259</b>	<b>4546</b>	<b>5993</b>	<b>6746</b>	...	<b>1,2%</b>
dont prestations directes avec rench.	2743	3886	5170	5794	...	1,7%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>895</b>	<b>2011</b>	<b>1749</b>	<b>1623</b>	...	<b>-14,7%</b>
<b>Capital</b>	<b>12553</b>	<b>27322</b>	<b>42817</b>	<b>52099</b>	...	<b>3,1%</b>



AC (Source: seco)	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>736</b>	<b>6230</b>	<b>5752</b>	<b>7483</b>	<b>7605</b>	<b>1,6%</b>
dont contrib. sal./empl.	609	5967	5210	6796	6937	2,1%
dont subventions	-	225	536	634	657	3,6%
<b>Dépenses</b>	<b>452</b>	<b>3295</b>	<b>7457</b>	<b>6874</b>	<b>7450</b>	<b>8,4%</b>
<b>Résultats des comptes</b>	<b>284</b>	<b>2935</b>	<b>-1705</b>	<b>610</b>	<b>156</b>	<b>-74,5%</b>
<b>Capital</b>	<b>2924</b>	<b>-3157</b>	<b>-6259</b>	<b>-1539</b>	<b>-1384</b>	<b>10,1%</b>
Bénéficiaires <sup>3</sup> (Total)	58503	207074	322684	316896	331747	4,7%



APG	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>1060</b>	<b>872</b>	<b>1006</b>	<b>1811</b>	<b>1694</b>	<b>-6,5%</b>
dont cotisations	958	734	985	1818	1658	-8,8%
<b>Dépenses</b>	<b>885</b>	<b>680</b>	<b>1603</b>	<b>1703</b>	<b>1746</b>	<b>2,5%</b>
<b>Résultat d'exploitation total</b>	<b>175</b>	<b>192</b>	<b>-597</b>	<b>108</b>	<b>-52</b>	<b>-147,8%</b>
<b>Capital</b>	<b>2657</b>	<b>3455</b>	<b>412</b>	<b>1076</b>	<b>1024</b>	<b>-4,8%</b>

AF	1990	2000	2010	2015	2016	TM'
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>2689</b>	<b>3974</b>	<b>5074</b>	<b>5938</b>	...	<b>-0,3%</b>
dont agricole	112	139	149	115	...	-4,5%

## Compte global des assurances sociales CGAS 2015

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2014/2015	Dépenses mio fr.	TM 2014/2015	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
<b>AVS (CGAS)</b>	41 902	1,4%	41 735	2,1%	167	44 229
<b>PC à l'AVS (CGAS)</b>	2 778	2,4%	2 778	2,4%	-	-
<b>AI (CGAS)</b>	10 011	0,0%	9 304	0,5%	707	-7 229
<b>PC à l'AI (CGAS)</b>	2 004	1,9%	2 004	1,9%	-	-
<b>PP (CGAS; estimation)</b>	68 225	-2,0%	53 470	3,2%	14 754	779 400
<b>AMal (CGAS)</b>	27 230	4,9%	27 793	6,3%	-563	12 943
<b>AA (CGAS)</b>	7 746	-0,4%	6 746	1,2%	1 000	52 099
<b>APG (CGAS)</b>	1 833	1,6%	1 703	2,1%	131	1 076
<b>AC (CGAS)</b>	7 483	3,1%	6 874	5,4%	610	-15 339
<b>AF (CGAS)</b>	5 938	-0,3%	5 908	2,6%	29	1 539
<b>Total consolidé (CGAS)</b>	<b>174 413</b>	<b>0,4%</b>	<b>157 579</b>	<b>3,2%</b>	<b>16 834</b>	<b>882 517</b>

## Indicateurs d'ordre économique

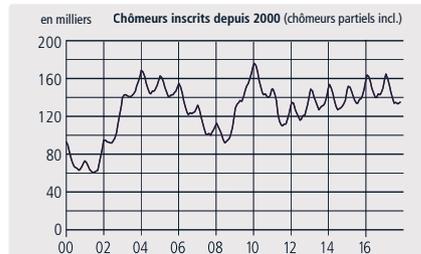
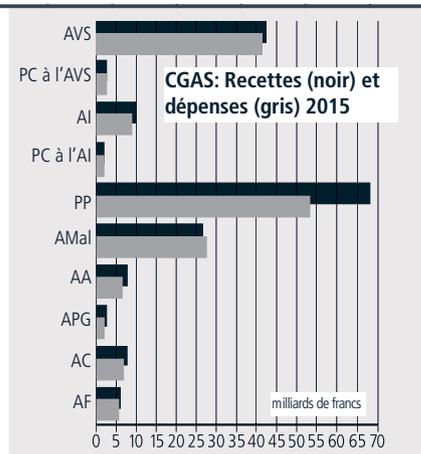
	2000	2005	2010	2013	2014	2015
Taux de la charge sociale <sup>4</sup> (indicateur selon CGAS)	25,0%	25,4%	25,1%	26,5%	26,6%	26,6%
Taux des prestations sociales <sup>5</sup> (indicateur selon CGAS)	18,0%	20,2%	19,5%	20,0%	20,1%	20,7%

## Chômeurs(ses)

	Ø 2014	Ø 2015	Ø 2016	aug 17	sep 17	oct 17
Chômeurs enregistrés	136 764	142 810	149 317	135 578	133 169	134 800
Taux de chômage <sup>6</sup>	3,0%	3,2%	3,3%	3,0%	3,0%	3,0%

## Démographie Scénario A-00-2015

	2014	2015	2020	2030	2040	2045
Rapport dépendance <20 ans <sup>7</sup>	32,9%	32,8%	32,6%	34,7%	34,7%	34,3%
Rapp. dép. des pers. âgées <sup>7</sup>	29,9%	30,1%	32,6%	41,3%	47,6%	49,8%


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

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

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

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

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

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

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

Source: Statistique des assurances sociales suisses 2017 de l'OFAS; SECO, OFS. Informations: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

## EN RÉPONSE

## Sur la formule de calcul du taux d'intérêt minimal

Le Conseil fédéral doit réexaminer au moins tous les deux ans le taux d'intérêt minimal dans la prévoyance professionnelle obligatoire. Dans cette perspective, la Commission fédérale de la prévoyance professionnelle émet une recommandation. Elle tient compte pour ce faire de l'évolution du rendement des placements, en particulier des obligations de la Confédération, ainsi que, en complément, des actions, des obligations et de l'immobilier (art. 15, al. 2, LPP). Elle ne dispose cependant pas d'une formule exacte pour fixer ce taux. Elle calcule deux variantes basées sur la moyenne mobile des obligations de la Confédération à sept ans et, pour environ 25 %, des rendements des autres placements.

**Christine Egerszegi-Obriest, présidente de la Commission LPP**



Depuis quelque temps, les taux d'intérêts se situent à un niveau historiquement bas, et cette situation n'est pas près de changer. En juillet 2017, la moyenne des rendements des obligations de la Confédération à sept ans s'élevait à 0,260 %. Cela aurait pu entraîner un taux minimal de 0,5 %, sans même exclure une baisse à 0 %.

C'est la raison pour laquelle la Commission LPP a constitué un groupe de travail chargé d'examiner l'efficacité globale du taux d'intérêt minimal et les éventuelles améliorations. Les points de discussion sont les suivants :

- En substance, le rôle du taux d'intérêt minimal a-t-il changé ?
- Quelles sont les conséquences, pour les assurés, d'un taux d'intérêt si bas ?
- Un taux d'intérêt minimal de 0 % constitue-t-il encore un taux d'intérêt ?
- Le taux minimal doit-il être échelonné plus subtilement ?
- Faudrait-il redéfinir la part des obligations, étant donné qu'elle a diminué dans la plupart des caisses ?
- La Commission fixe le taux minimal chaque automne pour l'année suivante (ex-ante). Serait-il plus pertinent de le fixer à l'automne pour l'année en cours (ex-post) ?

La Commission LPP répondra à ces questions au printemps 2018.

## EN CLAIR

## Plan B

[plã be]

Un plan B est une solution de rechange en cas d'échec d'un plan initial. C'est ainsi que les opposants bourgeois à la prévoyance vieillesse 2020 ont désigné leur projet de réformes séparées du 1<sup>er</sup> et du 2<sup>e</sup> pilier. Les partisans de la réforme estimaient quant à eux que la réforme Prévoyance vieillesse 2020 était déjà le plan B. Selon eux, le plan A avait échoué à deux reprises par le passé (rejet des projets sans compensation d'augmentation de l'âge de la retraite des femmes et de baisse du taux de conversion).

## EN CHIFFRES

# 87 229

personnes ont perçu leur première rente AVS en 2015. 86,6 % d'entre elles avaient atteint l'âge légal de la retraite, 8,8 % étaient plus jeunes. Dans la prévoyance professionnelle (PP), le nombre de nouveaux bénéficiaires était deux fois moins important, soit 38 910 personnes, dont 45,7 % avaient et 46,1 % n'avaient pas encore atteint l'âge de la retraite. En 2015, 47 938 assurés ont retiré une prestation en capital de la PP. Dans 41,5 % des cas, il s'agissait de retraits anticipés, contre 39 % de retraits à l'âge de la retraite. Dans l'AVS, la distribution entre hommes et femmes était à peu près équilibrée, tandis que les hommes représentaient 60 % des nouveaux bénéficiaires de prestations LPP.

www.ofas.admin.ch : Statistique des nouvelles rentes 2015 : synthèse des résultats définitifs (Neuchâtel, 6.10.2017)

IL Y A 15 ANS

## La loi fédérale sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants entrain en vigueur

Le 1<sup>er</sup> février 2003, le Conseil fédéral promulguait la loi sur les aides financières à l'accueil extrafamilial pour enfants et donnait ainsi le coup d'envoi du programme d'impulsion visant la création de nouvelles places de garde des enfants. Afin de renforcer les moyens de concilier vie familiale et vie professionnelle, la Confédération accorde pendant deux ou trois ans des aides financières à la création de nouvelles structures d'accueil extrascolaires et de structures d'accueil collectif de jour. Jusqu'à fin novembre 2017, elle a ainsi favorisé la création de 56 700 places d'accueil à hauteur de 366,8 millions de francs.

Prolongé à deux reprises, le programme d'impulsion prendra fin le 31 janvier 2019. Le 16 juin 2017, le Parlement a cependant décidé de créer deux nouveaux instruments d'encouragement et a libéré pour cela un crédit d'engagement de 100 millions de francs. D'une part, la Confédération peut offrir pendant cinq ans un soutien financier aux cantons et aux communes qui augmentent leurs subventions aux frais de garde des enfants. D'autre part, elle peut soutenir financièrement les projets qui visent à mieux adapter l'offre d'accueil aux besoins des parents.

EN DIRECT

## Enveloppe budgétaire dans l'assurance-maladie

Une enveloppe budgétaire est-elle un outil adapté pour maîtriser des coûts de l'assurance-maladie obligatoire? La conférence se propose de définir les instances compétentes pour fixer le budget, la gamme des prestations à inclure, les conséquences d'une enveloppe budgétaire sur le système de santé et ses acteurs. Elle tente aussi de trouver d'autres solutions.

28 février 2018, Swissôtel Zürich; [www.ird.unisg.ch](http://www.ird.unisg.ch)

## 5<sup>e</sup> Conférence internationale sur le travail, l'emploi et la gestion de la réintégration

Les changements démographiques, la numérisation et la pénurie de main-d'œuvre qualifiée modifient le monde du travail. La conférence abordera les bouleversements actuels et leurs conséquences sur la gestion de l'emploi et de la réintégration.

25 janvier 2018, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse, Olten; [www.fhnw.ch/de/weiterbildung/soziale-arbeit](http://www.fhnw.ch/de/weiterbildung/soziale-arbeit)

EN BREF

## Corrigendum

A la page 26 de notre dernier numéro, nous avons malheureusement interverti les fonctions de Marc Gilgen et d'Adrian Studer. C'est Adrian Studer qui est président du directoire de beco Economie bernoise. Marc Gilgen dirige le Service de l'emploi et est membre du directoire. Nous leur présentons nos excuses.

## La contribution d'assistance de l'AI est très appréciée

Le rapport final d'évaluation de la contribution d'assistance confirme la satisfaction élevée de la grande majorité des 2171 bénéficiaires. En particulier chez les mineurs, plus de 80 % des parents constatent que, grâce à la contribution d'assistance, la qualité de vie de l'enfant s'est améliorée. Une nette majorité des personnes interrogées estime que la contribution d'assistance a permis de réduire la charge pesant sur leur famille et leur entourage, même si cette charge reste souvent importante. La demande reste inférieure au nombre de 3000 bénéficiaires auquel on s'attendait, mais le nombre de bénéficiaires continue néanmoins d'augmenter.

[www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Service > Recherche et évaluation > Rapports de recherche

## SILC: les transferts sociaux réduisent la pauvreté

Les transferts sociaux comprennent les indemnités journalières de l'AC, les allocations familiales, les avances sur pensions alimentaires, les indemnités journalières, les rentes AI, les PC, les bourses d'études, les aides au logement, les réductions de primes, l'aide sociale et les prestations caritatives, ainsi qu'au sens large les rentes de vieillesse et de survivants des 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> piliers. Ils font baisser le taux de pauvreté des personnes qui vivent dans des ménages comptant de très jeunes ou de nombreux enfants. Dans l'ensemble, le taux de pauvreté serait deux fois plus élevé sans les transferts sociaux. La pauvreté touche particulièrement souvent les personnes ayant un bas niveau de formation et les ménages monoparentaux.

[www.statistique.admin.ch](http://www.statistique.admin.ch) > 20 – Situation économique et sociale de la population



PRÉVOYANCE VIEILLESSE I

PLAN  
PRÉVOYANCE VIEILLESSE II

INSUBMERSIBLE

DES  
IDÉES?

CARO

---

## **IMPRESSUM**

### **Date de publication**

15 décembre 2017

### **Editeur**

Office fédéral des assurances sociales

### **Rédaction**

Suzanne Schär  
suzanne.schaer@bsv.admin.ch  
Téléphone 058 462 91 43

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

### **Traduction**

Service linguistique de l'OFAS

### **Commission de rédaction**

Jérémie Lecoultré, Marco Leuenberger,  
Katharina Mauerhofer, Stefan Müller,  
Robert Nyffeler, Michela Papa, Nicole Schwager

### **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**

Cavelti AG, Gossau  
Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG

318.998.4/17f

