Dossier
La crise des marchés financiers et les conséquences sur les assurances sociales

Assurance-invalidité
La révision 6b

Prévoyance
Prestations complémentaires : augmentation

Sécurité sociale

CHSS 4/2010

Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Sommaire sécurité sociale CHSS 4/2010

Editorial 185

Chronique juin/juillet 2010 186

Mosaïque 187

Dossier

La crise des marchés financiers et les conséquences sur les assurances sociales

Les leçons à tirer de la crise pour renforcer le système d'assurances sociales 188

Conséquences de la crise des marchés financiers sur les assurances sociales (O. Brunner-Patthey, OFAS) 189

La crise économique et financière a-t-elle affecté durablement l'économie ? (M. Grass, BAK Basel Economics SA) 195

Crise financière et politique sociale : les mesures à prendre du point de vue de l'économie (F. Marty, E. Matter, M. Weder, economiesuisse) 201

De la crise bancaire à la crise globale de l'économie réelle (D. Lampart, Union syndicale suisse USS) 205

La crise financière et ses conséquences sur l'assurance-chômage (M. De Paola, B. Weber, SECO) 209

Conséquences de la crise financière sur le Fonds AVS (M. Netzer, Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants, AVS) 214

La situation financière des institutions de prévoyance (Th. Borek, OFAS) 216

Politique sociale

Des champs politiques marqués par le fédéralisme, comparatif européen (B. Baumann, R. Strohmeier Navarro Smith, Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social) 219

Famille, générations et société

Registre des allocations familiales : un soutien clair au régime des allocations familiales (G. Battagliero, OFAS) 224

Assurance-invalidité

Nouvelle baisse de l'effectif des rentes (M. Buri, B. Schmid, OFAS) 228

Sprint final pour un assainissement durable (R. Aiello Lemos Cadete, OFAS) 232

Invalidité de personnes issues de l'immigration : la procédure AI n'est pas en cause (Chr. Bolliger, E. Thomann, Chr. Rüefli, Büro Vatter AG, I. Stadelmann-Steffen, universités de Constance et de Berne) 237

Prévoyance

Les jeunes invalides et les personnes âgées sont plus souvent tributaires des PC (U. Portmann, OFAS) 242

Parlement

Interventions parlementaires 245

Législation : les projets du Conseil fédéral 248

Informations pratiques

Calendrier (réunions, congrès, cours) 249

Statistiques des assurances sociales 250

Livres 252

Notre adresse Internet : **www.ofas.admin.ch**

Crise économique : le retour de la croissance n'est pas le remède à tous les maux

Yves Rossier
Directeur de l'Office fédéral des assurances sociales

L'économie suisse vient de traverser la pire crise financière et économique mondiale de l'après-guerre. Les interventions massives et coordonnées des Etats, des banques centrales et des organisations internationales ont permis de freiner la chute vertigineuse des marchés financiers et de stabiliser les économies des pays riches. Même si en comparaison internationale l'économie de notre pays n'a pas trop souffert, la situation financière des assurances sociales – l'assurance-chômage en tête – s'en est trouvée passablement détériorée. La valeur comptable de la fortune du 2e pilier a fondu de près de 100 milliards de francs en 2008. Aujourd'hui, malgré l'apparition de nouveaux risques financiers et économiques au niveau international (surendettement de nombreux Etats, crise de l'euro), il semble qu'un nouveau cycle de croissance s'est mis en place, à l'étranger comme en Suisse. La sortie de la crise est indéniablement une bonne nouvelle.

Mais il ne faut pas se leurrer : le retour de la croissance économique ne va pas entraîner la résolution des problèmes sociaux qui se posent à notre pays sur le long terme. Premièrement, parce que les taux de croissance, n'en déplaisent aux nostalgiques des trente glorieuses, n'atteindront plus les taux faramineux de cette époque. La globalisation a redistribué les cartes et mis un terme à l'exploitation de la planète par les seuls pays industrialisés. Deuxièmement, les systèmes de production actuels semblent avoir atteint leurs limites. Les taux de croissance économique nécessaires à l'équilibre financier de la sécurité sociale ne sont pas soutenables sur le long terme. La formule attribuée à l'économiste et philosophe américain Kenneth Boulding résume bien la situation : « Celui qui croit que la croissance peut être infinie dans un monde fini est soit un fou, soit un économiste ! »

Et pourtant, on observe malgré tout que très nombreux sont ceux, pas forcément fous ou économistes, qui restent convaincus que la croissance est la seule réponse aux défis se posant aux assurances sociales. Ils concentrent leur énergie à définir des mesures permettant de renforcer ou d'augmenter, encore et toujours, une croissance considérée comme trop fragile, jamais suffisante, toujours menacée. Dès qu'elle fait mine de faiblir, les appels aux mesures anticycliques se font entendre de toute part. Lorsque la croissance porte bien, plus personne ne souhaite la contrarier par des mesures – anticycliques, précisément – permettant de constituer des réserves. Cette obsession constante pour les mesures favorisant la croissance – que ce soit en réduisant le rôle de l'Etat pour les tenants d'une politique de l'offre, ou en l'augmentant pour ceux prônant une politique de la demande – ne relève-t-elle pas au fond d'un manque de courage, tant politique qu'intellectuel, à aborder les problèmes sous un angle nouveau ? Shakespeare, dans le fameux monologue d'Hamlet ouvrant l'acte III, décrit admirablement bien ce trait de la nature humaine en énonçant que la crainte trouble la volonté, et nous fait supporter les maux que nous avons par peur d'affronter ceux que nous ne connaissons pas.

Vouloir résoudre les problèmes des assurances sociales autrement que par la croissance est une approche risquée. Sans aller jusqu'à une refonte complète du système capitaliste, ne serait-il pas temps, au sortir de cette crise mondiale, de s'attaquer différemment aux problèmes sociaux ? D'avoir le courage d'aborder des terrains empreints de nombreuses incertitudes, par exemple celui d'une répartition plus équitable des revenus entre tous les groupes sociaux ? D'avoir le courage d'abandonner un moment la recherche de mécanismes de régulation automatique calés sur les paramètres froids de la croissance économique dans nos projets de révision ?

Les leçons à tirer de la crise exposées dans ce numéro sont nombreuses et doivent certes déboucher à court terme sur des mesures correctrices relevant du bon sens (notamment l'introduction de la réforme structurelle dans le 2e pilier). Mais la plupart de ces mesures resteront sans effets sur la croissance économique et sur les rendements des marchés financiers. C'est pourquoi nous devons avoir le courage d'innover en politique sociale. C'est seulement en acceptant de rechercher de nouvelles pistes – de nous confronter à des maux futurs encore inconnus – que nous éviterons cette « lâcheté qui détourne de leur cours les entreprises les plus énergiques et les plus importantes » qu'énonçait le roi du Danemark.

Deux études sur l'invalidité et les personnes issues de l'immigration

Le taux des bénéficiaires de rente AI plus élevé chez certains groupes issus de l'immigration que chez d'autres groupes et que chez la population suisse est souvent controversé. Deux études de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) se penchent pour la première fois sur ce sujet et fournissent un éclairage intéressant.

Le Conseil fédéral lance deux programmes de protection de l'enfance et de la jeunesse

Un an après avoir adopté le rapport «Les jeunes et la violence», le Conseil fédéral a donné son feu vert à deux programmes nationaux. L'un entend augmenter l'efficacité de la prévention et l'autre vise à protéger les jeunes face aux médias. La Confédération met à disposition 8,65 millions de francs pour la réalisation de ces deux programmes sur une période de cinq ans dès janvier 2011. Parallèlement, le Conseil fédéral a adopté une ordonnance en la matière.

Le Conseil fédéral relève le taux de cotisation APG

Le taux de cotisation aux allocations pour perte de gain (APG) sera relevé de 0,3% à 0,5% du 1er janvier 2011 à fin 2015. Le Conseil fédéral répond ainsi à l'augmentation des dépenses due à l'allocation de maternité en garantissant que le régime des APG continue de verser ses prestations. Approuvée en votation populaire le 26 septembre 2004, l'allocation de maternité pour les mères exerçant une activité lucrative est entrée en vigueur le 1er juillet 2005. Comme l'allocation pour perte de gain versée aux personnes servant dans l'armée, le service civil ou la protection civile, l'allocation de maternité est financée par le Fonds APG. Le Conseil fédéral annonçait déjà dans sa présentation de l'objet soumis au vote, en 2004, qu'il faudrait augmenter le taux de cotisation de 0,2 point pour financer l'allocation de maternité. Les réserves de ce fonds sont actuellement inférieures au minimum légal, soit la moitié des dépenses d'une année. Pour les reconstituer et garantir le financement des prestations, le taux de cotisation sera relevé de 0,3% à 0,5% durant cinq ans. Assumé à parité par les employeurs et par les salariés, ce relèvement temporaire permettra au Fonds APG de disposer à nouveau de réserves équivalant à 63% des dépenses annuelles à fin 2015. Le Conseil fédéral évaluera la situation avant 2016, afin de prendre les mesures nécessaires pour la suite.

Second volet de la 6e révision de l'AI: dernière étape du plan d'assainissement

Le Conseil fédéral vient d'ouvrir la procédure de consultation relative au 2e volet de la 6e révision de l'assurance-invalidité. Il répond ainsi au mandat que lui a confié le Parlement d'assainir l'AI, notamment par une réduction des dépenses. Les mesures prévues garantiront la stabilité financière de l'assurance à la fin de la période de relèvement de la TVA, soit dès 2018. Ce 2e volet permettra en outre à l'AI de rembourser sa dette envers l'AVS, ce qui devrait être possible d'ici à 2028. La consultation court jusqu'au 15 octobre 2010 et l'entrée en vigueur est prévue pour 2015. (Cf. l'article de R. Aiello Lemos Cadete dès la page 232 dans cette édition.)

Publication du rapport «Assurances sociales 2009»

Le rapport annuel «Assurances sociales 2009», répondant à l'art. 76 de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), présente la situation actuelle et les perspectives d'avenir des assurances sociales, et passe en revue les thèmes sur lesquels porte le débat politique. Il s'étend aussi sur les relations existant entre les différentes assurances.

Le rapport met l'accent sur les effets de la crise des marchés financiers sur les assurances sociales suisses. Celle-ci a laissé des traces non négligeables au niveau des recettes et des dépenses des assurances, mais aussi de leurs placements. Il apparaît également que les prestations sociales exercent un effet contracyclique en période de crise. Il est toutefois trop tôt pour dresser un bilan définitif, car certains effets ne se feront probablement sentir qu'avec un certain retard. (Cf. le dossier dans cette édition dès la page 188.)

Près de deux résidents sur cinq atteints de démence

Plus de trois quarts des personnes âgées dans les homes ont un problème de santé qui dure depuis plus de six mois et 67% ont de grandes difficultés à effectuer des tâches de la vie quotidienne comme manger, s'habiller ou aller aux toilettes. Un quart des résidents souffrent de handicap sensoriel. C'est ce que montre une nouvelle enquête de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur l'état de santé et les conditions de vie des personnes âgées vivant en institution.

La population continuera de croître et vieillira de manière importante ces prochaines décennies

Selon le scénario de référence de la nouvelle série de scénarios élaborée par l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour la période 2010-2060, la population de la Suisse continuera de croître au cours des prochaines décennies, grâce principalement aux migrations, passant de 7,8 millions de résidants permanents fin 2009 à 9 millions en 2060. La proportion de personnes âgées de 65 ans ou plus dans la population résidante permanente, actuellement proche de 17%, augmentera rapidement et se montera à plus de 28% au terme de cette période. Ces évolutions démographiques détermineront en grande partie l'évolution de la population active. Elle augmentera de 4,5 millions d'actifs à fin 2009 à 4,7 millions en 2021, puis diminuera pour atteindre 4,6 millions à fin 2060. Simultanément, le niveau de formation de la population de la Suisse croîtra considérablement.

Naissances et mariages ont le vent en poupe

L'année 2009 a été marquée par la progression du nombre de naissances, mariages et décès, ainsi que par le recul du nombre de divorces. En moyenne, une femme met au monde 1,5 enfant. Par rapport aux autres pays, la Suisse se distingue toujours par son faible pourcentage de naissances hors mariage et par son espérance de vie élevée pour les deux sexes. Ce sont là les principaux résultats de la statistique du mouvement naturel de la population de l'Office fédéral de la statistique (OFS) pour l'année 2009.

Les leçons à tirer de la crise pour renforcer le système d'assurances sociales

Photo : Christoph Wider

L'année 2008 a été l'année de la crise financière mondiale, 2009 celle de la crise économique, il faut maintenant éviter que l'année 2010 ne se transforme en crise sociale. Les assurances sociales suisses ont jusqu'ici fort bien rempli leur mandat et permis d'atténuer les conséquences sociales de la récession. Elles sont suffisamment solides pour maintenir leurs prestations jusqu'à la stabilisation de la situation économique, attendue pour 2011 en vertu des premiers signes de reprise déjà perceptibles dans la sphère financière et, encore modestement, sur le marché du travail. L'analyse des causes de cette crise et de ses effets doit être l'occasion de tirer quelques leçons pour renforcer durablement notre système d'assurances sociales.

Conséquences de la crise des marchés financiers sur les assurances sociales

Il n'est guère possible d'isoler les effets propres à la crise des marchés financiers. D'autres effets, déclenchés par exemple au niveau structurel ou simplement dans le cadre normal d'un cycle conjoncturel, se manifestent en parallèle. De plus, toutes les branches ne sont pas touchées selon le même calendrier par la crise. Les premiers secteurs touchés (activités financières, secteur des exportations) seront sans doute les premiers à profiter de la reprise. En se penchant cette année déjà sur les conséquences de la crise sur les assurances sociales, il faut être conscient qu'il s'agit ici d'une description générale des effets observés dans notre pays principalement entre 2008 et 2009. Seule une approche scientifique menée dans quelques années serait à même de tirer des conclusions entièrement fondées sur les conséquences de la crise sur les assurances sociales.

Olivier Brunner-Patthey
Office fédéral des assurances sociales

L'origine de la crise financière

Tout commence sur le marché hypothécaire américain

L'origine de la crise financière mondiale dont la Suisse a commencé à subir les effets en 2008 se situe aux **Etats-Unis.** Il faut remonter au début des années 2000 et à l'effondrement des valeurs boursières liées au secteur Internet (crise des dot.com). La Réserve fédérale américaine (FED) a alors suivi une politique de faibles taux d'intérêt pour relancer l'économie nationale. Cela permit à de nombreux américains de s'endetter considérablement pour acquérir un logement à très faibles coûts, ce d'autant que les bailleurs de fonds n'imposaient que très peu d'exigences aux souscripteurs d'hypothèques. La hausse de la demande entraîna un doublement du prix des biens immobiliers entre 2000 et 2006. Cet accroissement rapide des valeurs immobilières permit aux propriétaires d'emprunter toujours davantage, que ce soit pour payer les intérêts de leurs emprunts précédents ou financer leur consommation. A court terme, cette politique fut couronnée de succès : l'économie était à nouveau florissante. Lorsque la FED releva enfin ses taux d'intérêt en raison des menaces d'inflation, le marché immobilier se retourna brusquement, provoquant l'**éclatement de la bulle immobilière** en 2007.

La débâcle américaine se propage aux marchés financiers mondiaux

Comment cette crise survenue sur le marché hypothécaire américain a-t-elle pu entraîner l'ensemble du système financier international dans la débâcle et, par suite, provoquer la plus grave récession de l'économie mondiale depuis un demi-siècle ? L'explication tient à deux raisons majeures.

Premièrement, les créances hypothécaires de moindre qualité (subprime) avaient été transformées en papiers-valeurs négociables comprenant aussi des créances de meilleure qualité pour bénéficier d'une bonne notation des agences spécialisées. Cette **titrisation** a facilité la vente des subprimes à travers les Etats-Unis et dans le monde entier à des acheteurs – principalement de grands instituts financiers – séduits par les rendements plutôt élevés offerts en contrepartie d'un risque jugé peu important par les modèles d'évaluation utilisés.

Deuxièmement, les banques avaient souvent acquis ces titres en masse pour elles-mêmes ou des sociétés qui leurs étaient proches. Cela les a contraintes à procéder à des amortissements considérables lorsque la valeur de ces titres a commencé à fondre comme neige au soleil, et à se recapitaliser. Elles ont surtout été placées devant un grave problème de liquidité lorsque les **taux sur le marché interbancaire** – pourvoyeur d'argent frais à court terme – ont commencé à s'élever, avec des échéances de remboursement toujours plus courtes. Comme les banques avaient souvent financé leurs investissements dans les titres du secteur immobiliers par des emprunts à court terme, alors bon marchés, les établissements aux positions les plus exposées furent rapidement en manque de liquidité, provoquant une réaction en chaîne de défaillances financières et de faillites. L'interconnexion internationale très forte entre les instituts financiers et la perte générale de confiance réciproque quant aux possibilités d'honorer

leurs engagements financiers provoquèrent une paralysie du système financier mondial.

Le système financier mondial proche de l'effondrement

La crise bancaire générale et la grande nervosité sur les marchés financiers firent chuter le prix des actions dans le monde entier. Les conditions de crédits se resserrèrent. La confiance des marchés était sapée, l'intermédiation financière paralysée et le bon fonctionnement de l'économie réelle devenait sérieusement menacé. Il a fallu les interventions massives des gouvernements et des banques centrales tout au long de l'année 2008 pour sauver le système financier mondial de la banqueroute.

Les voies de transmission à l'économie réelle

Plusieurs voies de transmission

Comment l'économie mondiale a-t-elle pu être contaminée à son tour globalement par la crise financière internationale de 2008, alors que les indicateurs macroéconomiques ne laissaient pas présager une telle évolution ? Il est possible de discerner différentes voies de transmission, même si la crise financière n'explique pas à elle seule l'ensemble des fluctuations conjoncturelles enregistrées à travers le monde entre 2008 et aujourd'hui.

La restructuration du secteur financier ne joue qu'un rôle secondaire

La crise financière s'est tout d'abord transmise au secteur réel de l'économie via l'impact direct de la baisse des affaires sur **l'emploi et les rémunérations dans le secteur financier.** Ce secteur ne compte cependant que pour une part modeste dans l'économie productive de la plupart des pays, la Suisse faisant figure d'exception avec une contribution du secteur financier de quelque 10% dans la création de valeur ajoutée. Les restructurations dans le secteur financier avec de nombreux licenciements et des réductions salariales n'expliquent donc pas la récession qui a frappé simultanément l'ensemble des pays de la planète.

Importance de la consommation et du commerce mondial dans les voies de transmission

Ce qui a joué un rôle notable dans de nombreux pays, au premier rang desquels les Etat-Unis, c'est la réduction de la **consommation des ménages** lorsque leur patrimoine financier et immobilier s'est fortement détérioré ou que les crédits à la consommation ont été moins généreux. La chute de la consommation a entraîné dans son sillage la baisse des **investissements des entreprises,** rendus aussi plus chers avec le resserrement des conditions de crédits bancaires. L'économie réelle est ainsi entrée dans une spirale négative, la chute de la demande globale sur le marché intérieur entraînant des fermetures d'entreprises et des licenciements. La progression du **chômage** et des perspectives salariales à la baisse ont alimenté l'incertitude des consommateurs, inquiets pour leur avenir. Face aux nombreuses incertitudes concernant la demande, les producteurs de l'ensemble des secteurs de l'économie nationale ont été progressivement amenés à **réduire leur production.** Les pays les plus exposés à ces mécanismes d'ajustement de la demande sont entrés les premiers en récession et de manière assez forte. Cela a bien évidemment réduit le niveau de leurs importations. C'est ainsi par le **commerce mondial,** qui a chuté de près de 12% en 2009, que la crise s'est transmise par un effet domino à l'ensemble des pays, industrialisés et émergents.

Les politiques monétaire et budgétaire ont amortis les effets de la crise

Les importantes dépenses publiques consenties par les gouvernements ont permis de réduire l'impact de la crise financière sur l'économie réelle en soutenant la demande globale. Les politiques avisées des banques centrales ont également fortement contribué à soutenir l'activité économique.

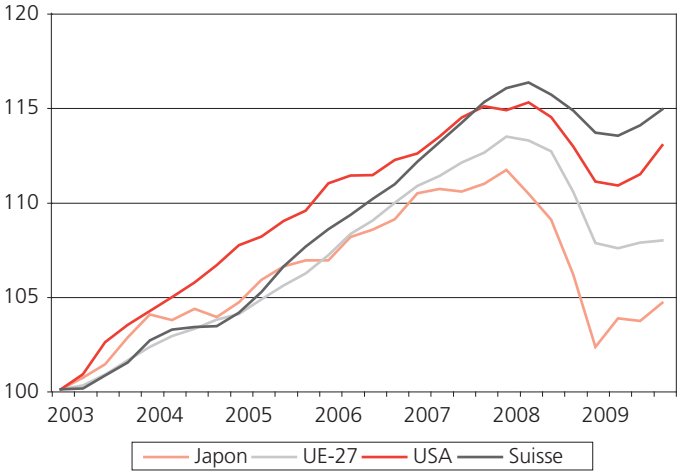
La Suisse a su faire face à la crise avec un succès relatif

La crise financière internationale a provoqué une profonde crise économique à l'échelle mondiale, affectant fortement, et pour plusieurs années, la production, l'emploi, les revenus et, par répercussion, l'équilibre des finances publiques et celui des assurances sociales dans la plupart des pays. Dans quelle mesure la Suisse a-t-elle été touchée par la crise économique et comment y a-t-elle fait face ?

La Suisse a moins subi la crise grâce à une bonne situation initiale

L'économie suisse a de fait beaucoup mieux résisté aux conséquences désastreuses de la crise financière que la plupart des autres pays industrialisés (voir graphique **G1**). Cela s'explique notamment par les structures saines de son **marché immobilier, l'endettement** relativement faible des ménages publics et une **demande intérieure** encore très soutenue au moment où les autres économies entraient déjà en récession. Il faut dire que l'économie suisse a bénéficié d'une conjoncture particulièrement favorable à partir de l'été 2003. Cela s'est manifesté par des taux de croissance du PIB particulièrement élevés pour notre pays (près de 3% en moyenne entre 2004 et 2007), reflétant un fort dynamisme dans le secteur des exportations. La situation sur le marché du travail était très favorable, avec une progression soutenue de l'emploi, grâce à une immigration importante en provenance de l'Union européenne et un faible taux de chômage. Les

Evolution du PIB 2003 à 2009 **G1**
Indice 1er trimestre 2003 = 100



Source : OCDE

hausses de salaires obtenues à la fin 2007 (0,9% en termes réels[1]) ont encore bien soutenu la consommation des ménages en 2008.

La chute du commerce mondial provoque une récession en Suisse aussi

Lâchée progressivement par le **secteur des exportations,** pourtant très compétitif, et les investissements en biens d'équipement, l'activité a progressivement faibli en Suisse dans le courant de 2008. Après avoir atteint un niveau plancher, le chômage a commencé à augmenter sérieusement vers la fin de l'année 2008. La détérioration du marché du travail constitua le signe le plus tangible que la crise financière américaine, puis mondiale, avait désormais aussi atteint le secteur réel de notre économie, malgré la santé du marché intérieur. La Suisse est entrée statistiquement en récession à la fin de l'année 2008, mais cette récession, mesurée par un recul du PIB de –1,5% en 2009[2], est relativement modérée en comparaison internationale.

Le Conseil fédéral lance des mesures de stabilisation[3]

Pour faire face à la récession, le Conseil fédéral a proposé au Parlement d'adopter des mesures de stabilisation répondant en principe aux trois critères suivants : qu'elles soient **prises au bon moment,** de manière **ciblée** et pour une **durée temporaire.** Leur mise en œuvre s'est effectuée jusqu'ici en trois phases. Globalement, il s'agit d'un vaste train de mesures, qui concernent avant tout des dépenses supplémentaires ou anticipées dans les domaines de l'infrastructure, de la recherche, de la protection de l'environnement et dans le secteur énergétique.

La **première phase,** lancée en novembre 2008, contenait, entre autres mesures, la libération générale des réserves de crise (qui se montaient à 550 millions de francs). Cela a permis aux entreprises concernées de lancer des projets en 2009 et 2010 pour un volume global d'**investissements** évalué à 915 millions de francs.

La **deuxième phase,** initiée en février 2009, contenait en plus d'un nouvel accroissement des dépenses budgétaires la décision de porter la durée maximale de l'**indemnisation en cas de réduction de l'horaire de travail** à 18 mois (contre 12 mois auparavant). On estime que la réduction de l'horaire de travail a permis de préserver l'équivalent de quelque 20000 emplois à plein temps et de diminuer ainsi d'environ 0,5 point la hausse du taux de chômage. En mars 2010, la durée a été prolongée de 18 à 24 mois.

La **troisième phase** a été engagée en juin 2009, alors que les perspectives sur le marché du travail étaient très sombres. Le paquet comportait notamment des mesures ciblées et temporaires permettant de renforcer certains instruments de l'**assurance-chômage,** que ce soit pour lutter contre le chômage de longue durée et contre le chômage des jeunes ou pour renforcer les qualifications pendant la période de chômage.

Si l'on tient compte des dépenses effectuées par des tiers et des autres mesures visant à stabiliser la conjoncture (mesures fiscales, mesures des cantons et communes, contribution supplémentaire de l'assurance-chômage au titre de la stabilisation), l'impulsion totale donnée à la conjoncture est estimée, pour 2009, à environ **7,5 milliards de francs** (1,4% du PIB) et devrait encore se monter à presque **7 milliards de francs** (1,3% du PIB) en 2010.

Les conséquences pour les assurances sociales

L'impact de la crise sur les assurances sociales s'opère à divers niveaux

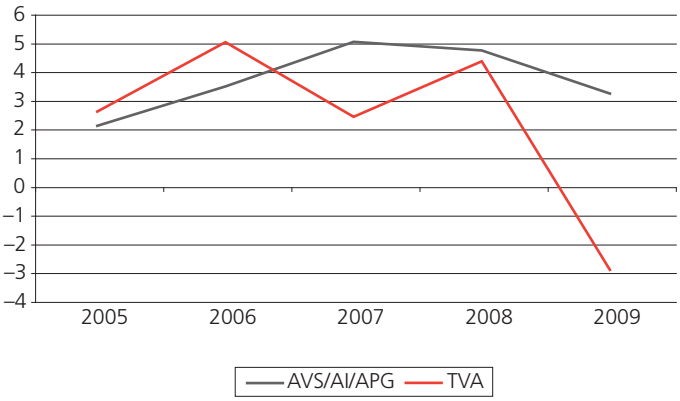
Les mesures de stabilisation adoptées par le Conseil fédéral n'ont pas permis d'éviter la récession en Suisse mais d'en réduire les effets. Les premières conséquences de la crise se sont déjà fait sentir du côté des recettes et du côté des prestations des assurances sociales, ainsi que sur les placements de la fortune accumulée dans certains régimes sociaux. Ces effets sont passés en revue ci-après, même s'il est encore trop tôt pour tirer un bilan complet.

Les réformes en cours ont préparé les réponses à apporter face à la crise de l'emploi

Avant d'aborder les différents points énumérés ci-dessus, il faut relever que la Suisse a eu l'avantage d'être

1 OFS, Communiqué de presse du 23.4.2010
2 Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, 8.6.2010
3 www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen

Variation des recettes de cotisations et de la TVA, en % G2



Source : Rapport LPGA 2008, p. 25 ; SAS 2010 (publiée fin 2010)

engagée dans un processus de réformes dans plusieurs domaines des assurances sociales – ou pour le moins dans un processus de réflexion quant aux mesures à prendre ou au contraire à éviter – lorsque la crise s'est déclarée sur le marché du travail. Cela a sans doute facilité la recherche de solutions durables pour en contrer les effets. Il était évident pour les décideurs politiques qu'il fallait éviter de recourir aux préretraites ou de s'appuyer sur l'AI ou l'aide sociale pour éponger le marché du travail et que l'AC, encore endettée, devait veiller à développer les instruments permettant le maintien sur le marché du travail ou faciliter le retour en emploi par le renforcement des qualifications des chômeurs.

Les cotisations prélevées sur la masse salariale ont perdu de leur dynamique

La crise a eu un impact sur les **recettes** de toutes les assurances sociales financées par des cotisations sur les salaires et par la TVA (AVS, AI, APG, PP, AA, AC, AF). Les taux de croissance des recettes provenant des cotisations salariales sont certes restés positifs pendant la période de récession, mais ils montrent bien une perte de vitesse entre 2007 et 2009 (voir graphique **G2**). Cette tendance devrait s'accentuer en 2010, étant donné que la masse salariale réagit avec un décalage temporel – les salaires sont négociés en fin d'année pour l'année suivante – par rapport à l'évolution de la production. Quant aux recettes provenant de la TVA, on voit sur le même graphique **G2** qu'elles sont assez volatiles. Elles ont diminué de 3% en 2009 après avoir augmenté de 4% en 2008. Cette source de recettes n'entre cependant pour le moment que dans le financement de l'AVS et pour une part relativement modeste.

La hausse des prestations de l'AC agit comme un stabilisateur automatique

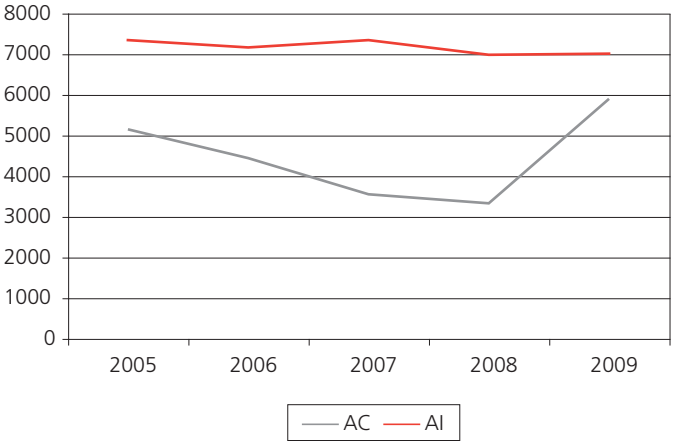
S'agissant des **prestations,** celles de l'assurance-chômage (AC) sont bien évidemment les plus sensibles au cycle conjoncturel. Elles ont augmenté fortement après leur niveau plancher de 2008 pour atteindre les 6 milliards de francs en 2009 (voir graphique **G3**). Le SECO estime la part des dépenses de l'AC liée à la crise conjoncturelle à 2 milliards de francs pour l'année 2009, un montant auquel il faudrait encore ajouter 1,8 milliard de francs en 2010. Il s'agit là du surplus de dépense de l'AC par rapport à une situation d'équilibre sur le marché du travail, un surplus considéré comme un stabilisateur automatique de la conjoncture, puisqu'il vient soutenir la demande globale en suppléant aux pertes de revenus salariaux des chômeurs.

L'évolution des prestations servies par les autres assurances sociales ne reflète pas l'évolution de la conjoncture, mais est d'abord l'expression d'autres facteurs, de nature structurelle, comme le vieillissement démographique (AVS, PP) ou la valeur attribuée à la santé (AMal). L'absence d'effet conjoncturel visible à court terme est aussi valable pour l'AI. Comme on le voit sur le graphique **G3,** les prestations en espèces de l'AI sont restées stables en 2009, quand bien même les chances de réintégration de personnes menacées d'invalidité ont été rendues plus difficiles avec la crise. Si cette dernière peut engendrer des effets déstabilisants à même d'accentuer les risques d'atteinte à la santé ou d'accidents, il serait encore trop tôt pour qu'ils se manifestent pleinement dans les dépenses de l'AI – la procédure est relativement longue jusqu'à l'obtention d'une rente – et il sera de toute façon extrêmement difficile d'isoler le facteur « crise économique » parmi tous ceux – notamment les mesures prises lors des dernières révisions de l'AI – qui influent sur les dépenses de cette assurance.

La valeur du capital des assurances sociales a fondu

Les effets financiers de la crise financière sont particulièrement visibles dans la variation de valeur du capital et aussi dans l'évolution du produit du capital de certaines assurances sociales (PP, AA, mais aussi AVS, APG, AMal) entre 2007 et 2009 (voir tableau

Prestations en espèces de l'AC et de l'AI, en millions de francs G3



Source : SAS 2010 (publiée fin 2010)

Effets financiers **T1**

		AVS		APG		PP		AA		AMal	
		en mio de francs	en %*	en mio de francs	en %*	en mio de francs	en %*	en mio de francs	en %*	en mio de francs	en %*
Variation de valeur du capital	2007	–646	–2,0	–41	–1,6	869	0,1	318	0,8	–189	–2,0
	2008	–5374	–13,2	–222	–10,4	–94 213	–15,5	–3973	–9,7	–159	–1,6
	2009	2012	5,2	57	3,8	–	–	–	–	–	–
Produit du capital	2007	936	2,9	73	2,9	15 467	2,6	1353	3,5	344	3,6
	2008	1043	2,6	48	2,2	16 548	2,7	1230	3,0	30	0,3
	2009	819	2,1	25	1,7	–	–	–	–	–	–

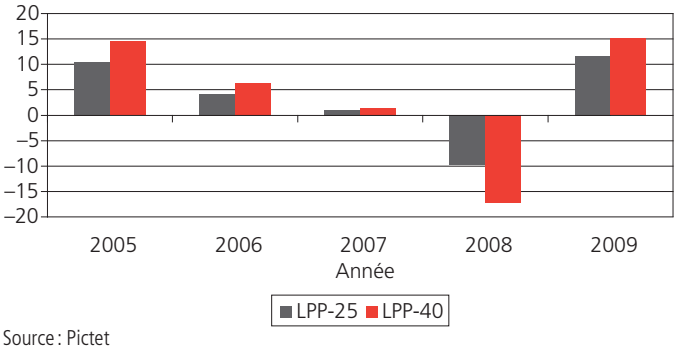
* Variation par rapport au capital au 31.12 de l'année précédente
Source : SAS 2010 (publiée fin 2010)

T1). Comme les marchés financiers fluctuent plus fortement que l'économie réelle, il est évident que des périodes de stagnation, voire de profond repli, succèdent à des périodes plus fastes. Après la crise financière de 2001 à 2003, la hausse des marchés avait été spectaculaire jusqu'au plongeon de 2008. Les variations de la valeur du capital peuvent dès lors être spectaculaires. S'agissant du 2e pilier, la valeur du capital a diminué de 94 milliards de francs en 2008 (réduction de 15% du capital). Pour le fond de compensation de l'AVS aussi, la crise a provoqué en 2008 une perte de valeur du capital de 5,4 milliards de francs (–13%). L'année 2009 a déjà permis de bien remonter la pente.

Les fluctuations d'ensemble du patrimoine financier de ces assurances se laissent bien illustrer (voir graphique **G4**) par l'évolution d'indices financiers dont la composition est assez comparable à celle de la fortune des caisses de pension (indice Pictet LPP 25) ou du Fonds AVS (indice Pictet LPP 40). Si ces fluctuations importantes de portefeuille, tantôt à la baisse, tantôt à la hausse, n'exercent aucune influence sur le bon fonctionnement des assurances du 1er pilier et de l'assurance maladie (dont les réserves, également tributaires de l'évolution des marchés financiers, se sont réduites de 115 millions de francs en 2008), c'est parce qu'elles se financent selon le principe de répartition et que la fortune ne joue qu'un rôle secondaire. La situation est beaucoup plus critique dans le 2e pilier.

La crise financière s'est en effet répercutée immédiatement sur le **taux de couverture des caisses de pension** (voir tableau **T2**). Du côté des institutions sans garantie étatique, la moitié d'entre elles se sont retrouvées en situation de sous-couverture à la fin de l'année 2008 (contre seulement 3% fin 2007). Le taux de couverture pondéré selon le capital se montait en moyenne à cette date à 97% (contre 111% une année auparavant). La reprise sur les marchés financiers en 2009 et les mesures d'assainissement qui ont été mises en place ont permis d'améliorer la situation depuis lors. Malgré une situation

Performance financière (indice Pictet), variation annuelle de l'indice au 31.12, en % **G4**



Source : Pictet

toujours tendue et l'existence d'une grande fragilité financière face au risque de nouvelles corrections sur les marchés financiers, le système semble avoir été en mesure de digérer la crise. C'est d'autant plus remarquable que la proximité de la précédente crise n'avait pas permis de reconstituer les réserves au niveau souhaité. Du côté des institutions avec garantie étatique, le problème se pose différemment. La crise financière a renforcé le besoin d'introduire rapidement des mesures visant à augmenter le taux de couverture à long terme des caisses de pension du secteur public.

L'**assurance-accidents obligatoire** repose aussi sur la constitution d'un capital servant à verser des rentes à long terme (réserves mathématiques). La CNA (Suva), le plus grand assureur-accident de Suisse, a été en mesure d'amortir les effets de la crise financière grâce à une stratégie de placements très proche de celle d'une caisse de pension : elle a pour ce faire maintenu sa stratégie de long terme et renouvelé les tests de résistance (stresstest) entrepris dès 2006. C'est ainsi qu'à la performance négative de 2008 (12,2%) vint se greffer une performance de +12,6% en 2009, plaçant le taux de couverture à

Institutions de prévoyance (IP) enregistrées, situation en fin d'année T2

	2007	2008	2009
Taux de couverture pondéré selon le capital			
IP avec garantie étatique	93,3%	79,1%	83,6%
IP sans garantie étatique	111,2%	97,1%	102,6%
Part des IP en sous-couverture			
IP avec garantie étatique	41,90%	84,90%	68,50%
IP sans garantie étatique	2,90%	48,90%	24,50%

Source: estimation OFAS, basée sur des données OFS

118%.[4] Comme les assureurs-accidents au sens de l'art. 68 LAA (assureurs privés, caisses-maladie, caisses publiques) ne font pas l'objet d'une surveillance institutionnelle de la Confédération, il n'est pas possible de décrire leur situation financière.

La crise fait peser de nouveaux risques sur les assurances sociales

A côté de ses effets plus ou moins immédiats, la crise financière fait également peser des **risques à plus long terme** sur les assurances sociales. Parmi les effets de la crise qui pourraient encore subvenir, il faut placer le **risque d'inflation** qui réduit le pouvoir d'achat des prestations sociales lorsque celles-ci ne sont pas immédiatement adaptées au renchérissement. D'autre part, la crise a accentué le **risque de revoir les prestations des assurances sociales à la baisse,** suite à la détérioration des finances publiques et aux nouveaux défis à relever pour garantir durablement l'équilibre des assurances sociales. Si elle semble accélérer les besoins de réforme dans les assurances sociales, la crise financière semble aussi avoir modifié l'**attitude et les comportements** de la population quant aux sacrifices à envisager et à la répartition de la charge d'adaptation. La confiance dans les systèmes politique et financier semble s'être réduite, ce qui pourrait rendre plus difficile l'adoption de solutions consensuelles, voire même conduire au blocage des réformes nécessaires.

Les leçons à tirer de la crise pour renforcer le système d'assurances sociales

L'année 2008 a été l'année de la crise financière mondiale, 2009 celle de la crise économique, il faut maintenant éviter que l'année 2010 ne se transforme en crise sociale. Les assurances sociales suisses ont jusqu'ici fort bien rempli leur mandat et permis d'atténuer les conséquences sociales de la récession. Elles sont suffisamment solides pour maintenir leurs prestations jusqu'à la stabilisation de la situation économique, attendue pour 2011 en vertu des premiers signes de reprise déjà perceptibles dans la sphère financière et, encore modestement, sur le marché du travail.

L'analyse des causes de cette crise et de ses effets doit être l'occasion de tirer quelques leçons pour renforcer durablement notre système d'assurances sociales. Trois points sont à mentionner:

1. Il est primordial d'**anticiper** les problèmes potentiels en tenant dûment compte de l'évolution de l'environnement financier, économique et social et de son impact sur l'équilibre du système en l'absence de garde-fous. Parmi les moyens permettant de réduire le risque de perte de contrôle du système figurent notamment:
   - un renforcement de la surveillance
   - le développement des tests de solvabilité
   - le recours à des instruments de monitoring
   - l'ancrage dans diverses lois de mécanismes d'intervention automatiques en cas de déséquilibre financier
2. Il est également primordial de fixer des paramètres qui garantissent la **durabilité** du système et permettent de constituer des **réserves** pendant les périodes de bonne conjoncture. Un endettement exagéré est toujours une source de risque. Des finances saines facilitent le recours à des mesures anticycliques en cas de crise (comme dans l'AC) et offrent suffisamment de marge de manœuvre à court terme pour tenir compte du cycle conjoncturel au moment de procéder à des adaptations structurelles.
3. Il est tout aussi primordial de consolider le système des assurances sociales pour surmonter de manière **collective** et **solidaire** les soubresauts inattendus et parfois violents de la conjoncture au bénéfice de toutes les couches de la population. Les prestations des assurances sociales sont non seulement indispensables sur le plan social, elles contribuent aussi à soutenir de manière flexible la demande globale en cas de crise. Dans cette perspective, la **répartition des risques** entre systèmes fondés sur la répartition et systèmes fondés sur la capitalisation constituent un atout qu'il s'agit de préserver.

Olivier Brunner-Patthey, économiste, secteur Recherche et évaluation, domaine Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél.: olivier.brunner-patthey@bsv.admin.ch

Assurances sociales 2009

Le rapport complet «Assurances sociales 2009» est accessible sur Internet: www.bsv.admin.ch/themen/ueberblick/00003/index.html?lang=fr
Des exemplaires imprimés de ce rapport peuvent être obtenus auprès de l'Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), 3003 Berne, www.publicationsfederales.ch (numéro de commande 318.121.09F).

4 Suva: communiqué de presse du 11.6.2010

La crise économique et financière a-t-elle affecté durablement l'économie ?

Suite à la crise américaine des subprimes, le système financier a été dangereusement déstabilisé, et il y a eu des pertes significatives en termes d'emplois et de création de valeur. Les places financières n'ont pas été les seules victimes : les marchés des biens ont également subi de graves revers. Parties des Etats-Unis, les turbulences immobilières et financières ont créé la crise économique mondiale la plus sévère de l'après-guerre. Aujourd'hui, celle-ci semble surmontée, et l'institut de recherche économique BAK Basel prévoit un taux de croissance solide de 1,9% pour la Suisse en 2010. Si le risque d'une nouvelle récession (en lien avec la crise de la dette dans l'UE) ne peut être encore exclu, la phase la plus aiguë de la crise conjoncturelle est sans doute derrière nous. Il est donc temps de poser la question des incidences à long terme sur notre niveau de vie de la crise financière et économique de ces trois dernières années.

Michael Grass
BAK Basel Economics SA

En 2020, considérerons-nous les années de crise avec sérénité, convaincus que les difficultés financières et économiques ont certes apportés dommages et épreuves, mais qu'elles n'ont pas affecté notre niveau de vie ? Ou faut-il penser que la crise a occasionné des dommages économiques durables ? Un économiste formulerait la question de la manière suivante : la crise financière aura-t-elle un impact durable sur notre potentiel de production ? Tel est le point que nous traiterons ici.

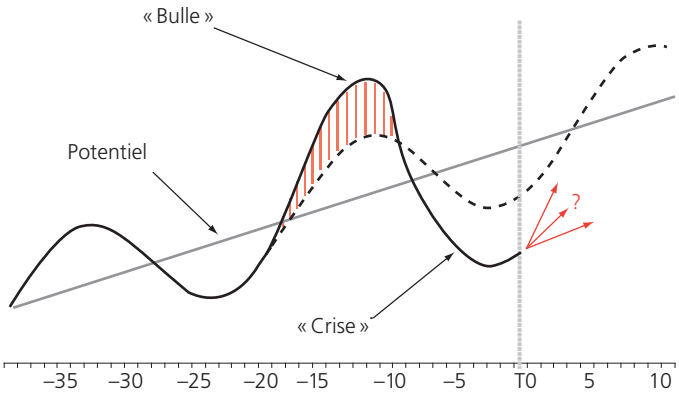
Potentiel de production de l'économie

Par potentiel de production, on entend la quantité maximale de biens et de services pouvant être produite grâce aux facteurs de production que sont le capital et le travail. Ce concept présuppose que tous les marchés sont équilibrés. L'évolution de ce potentiel est un bon indicateur de la trajectoire de croissance à long terme d'une économie. L'évolution effective du produit intérieur brut réel fluctue de manière cyclique autour de cette tendance, suivant les phases conjoncturelles. A terme, les déséquilibres temporaires (sur les marchés financiers ou sur les marchés des biens) qui jalonnent ce cycle conjoncturel sont résorbés.

Le graphique **G1** montre ainsi le déroulement idéal d'un cycle conjoncturel. De toute évidence, ce n'est pas forcément celui que nous avons pu observer ces dernières années : lors du dernier boom, nous avons plutôt assisté à la formation d'une bulle (cf. zone hachurée en rouge) qui a donné naissance à la crise.

Différents scénarios sont envisageables concernant l'évolution du potentiel de production à long terme. Durant quelques années, la croissance de l'économie pourrait être plus rapide que dans un scénario sans crise, si bien qu'à long terme, elle finirait par s'établir au niveau qui aurait été le sien sans les perturbations que l'on a connues. Dans un tel cas de figure, la trajectoire du potentiel de croissance reste inchangée. C'est le scénario du graphique **G2** (ligne rouge en pointillé).

Trajectoire schématisée du potentiel de production dans le cycle conjoncturel **G1**



Source : BAK Basel

Théoriquement, l'économie pourrait évoluer un cran plus bas, au rythme de son ancien taux de croissance et donc sans effet de rattrapage d'aucune sorte (cf. graphique **G2,** ligne bleue en pointillé). A ce jour, ce scénario paraît peu réaliste, et nos pronostics actuels pour le moyen terme sont plutôt confiants quant à la survenance de tels effets de rattrapage. La question est plutôt de savoir quelle en sera l'ampleur et si l'on assistera néanmoins à un tassement du potentiel de production (ligne verte du graphique **G2**). Autre inconnue : cet ajustement à la baisse s'accompagnera-t-il d'un amoindrissement du potentiel de croissance (soit sur le graphique **G2** une rotation à droite du potentiel, qui s'aplatirait) ?

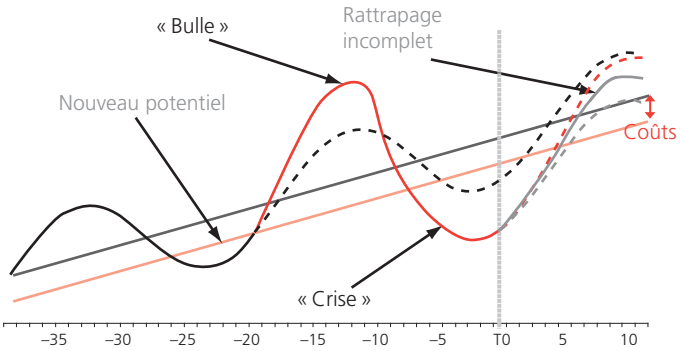
Afin d'évaluer l'impact de la crise sur le potentiel de production à long terme, nous devons étudier individuellement les facteurs déterminants et analyser par quel biais la crise financière et économique a exercé son influence. Pour ce faire, nous nous fonderons sur le concept théorique de la fonction de production qui détermine le potentiel de production d'une économie. En règle générale, ce potentiel est subdivisé en trois composantes : le stock de capital, le potentiel de main d'œuvre et la productivité totale des facteurs (qui mesure l'efficience de la production).

Stock de capital de l'économie

Le stock de capital d'une économie correspond à l'ensemble des installations, machines et unités disponibles pour la production de biens et services. Ce stock de capital peut être augmenté au moyen d'investissements. Autrement dit, son évolution est fonction des investissements dans le capital réel. Plus ceux-ci sont restreints, plus sa croissance sera à son tour limitée.

Quelle est l'incidence de la crise financière sur le stock de capital de l'économie ? N'oublions pas que tout a commencé avec l'éclatement de la bulle immobilière, qui a laissé dans son sillage des surcapacités gigantesques

Trajectoire schématisée du potentiel de production dans le cycle conjoncturel **G2**



Source : BAK Basel

Le modèle de prévision et de simulation macroéconomique de BAK Basel

Les prévisions et simulations de BAK Basel sur l'évolution de l'économie nationale se fondent sur un modèle macroéconomique axé sur la Suisse. Ce dernier fait partie d'un vaste modèle d'analyse couvrant pas moins de quarante-quatre pays et neuf blocs économiques à l'échelle mondiale.

Variables du modèle

Toute une palette de composantes intervient dans le modèle appliqué pour la Suisse : affectation et opération de répartition de la comptabilité nationale, variables de l'offre (production, stock de capital, potentiel de main d'œuvre, etc.), ainsi que divers déflateurs, prix et coûts. Sont également pris en compte le secteur privé, le secteur public ou encore le marché du travail et celui des capitaux. Au total, ce modèle comprend environ 200 variables dont la moitié sont des équations stochastiques. Le reste est constitué de définitions et de variables exogènes.

Structure fondamentale

Pour décrire la structure fondamentale du modèle macroéconomique, une double distinction s'impose : d'une part, entre les horizons de court et long termes et, d'autre part, entre offre et demande. A court terme, la production est déterminée par la demande, et le PIB défini à l'aide des composantes de cette dernière (consommation, investissements, dépenses publiques, exportations, importations). En revanche, l'offre joue un rôle plus important pour les caractéristiques de long terme. En la matière, le potentiel de croissance, lui-même décrit sur la base d'une fonction de production, joue un rôle décisif.

Spécification

Le modèle BAKBASEL utilise des évaluations économétriques pour mesurer le degré de réactivité (autrement dit « l'élasticité ») des variables face aux modifications de leurs facteurs d'influence. Afin de pouvoir intégrer dans ce modèle la structure fondamentale décrite ci-dessus, la majorité des équations sont spécifiées en équations de correction d'erreurs qui distinguent explicitement équilibre de long terme (« structure ») et ajustement de court terme (« conjoncture »).

dans le secteur immobilier et des logements abandonnés en cours de construction. On a d'abord assisté à une importante mésallocation des ressources, puis, après l'éclatement de la bulle, à une perte durable d'une partie de ces mêmes ressources. La Suisse a heureusement été épargnée, à l'inverse des Etats-Unis et de certains pays européens, où ces aspects doivent impérativement être pris en considération.

Sont également parties en fumée les capacités de production d'entreprises contraintes à cesser leur activité (faillite) suite à la crise et dont les équipements ne peuvent plus être utilisés. Dans d'autres pays, la crise a accéléré les changements structurels de certains secteurs, laissant derrière elle des capacités de production obsolètes. C'est notamment le cas du secteur automobile.

Autre aspect crucial en matière de stock de capital : le recul marqué des investissements réels ces deux dernières années. Ainsi, en 2009, les investissements des entreprises ont chuté de 18% aux Etats-Unis et de 14% dans la zone euro. En Suisse, ce repli a été nettement plus modeste (–7%).

Comme le montre le graphique **G3,** entre 2009 et 2012, la croissance du stock de capital devrait être relativement modérée, et une croissance des investissements sensiblement supérieure à celle qui a prévalu par le passé serait indispensable pendant plusieurs années pour compenser ce recul. Selon nos projections, il faudrait ainsi plusieurs années pour que le capital retrouve un taux de croissance similaire à celui qu'il a connu auparavant. Dans l'immédiat, nous n'escomptons pas de processus de rattrapage complet en la matière.

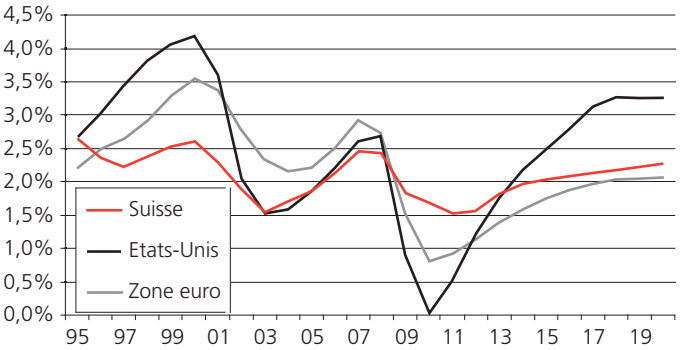
Plusieurs arguments nous incitent à exclure un tel rattrapage. Premièrement, l'ampleur des investissements consentis dépend de la performance escomptée et la performance hors impôt d'un placement dépend elle-même du niveau d'imposition des profits des entreprises. Or, d'une part, les investisseurs s'interrogent sur la viabilité des modèles d'affaires aux Etats-Unis et en Europe et, d'autre part, ils s'attendent à une charge fiscale croissante et corrigent leurs anticipations de performance à la baisse. Les investissements dans d'autres régions paraissent plus prometteurs.

Deuxièmement, l'investissement pourrait être freiné par une hausse des coûts du capital. En effet, un relèvement des exigences en matière de fonds propres des banques est à prévoir, avec à la clé une hausse du coût de l'octroi de crédit. Une partie au moins de ce renchérissement devra être reportée sur les débiteurs. De surcroît, l'aversion au risque pourrait augmenter, entraînant avec elle une hausse des primes de risque. Enfin, à court terme, des conditions d'accès au crédit plus restrictives pourraient freiner les investissements. S'il n'est pas question d'assèchement du crédit en Suisse, cette thématique reste d'actualité en Allemagne.

Tous ces éléments nous conduisent à penser que le stock de capital s'inscrira durablement à un niveau inférieur. En Suisse, certains de ces aspects paraissent certes négligeables : le pays n'a pas connu de bulle immobilière, le nombre de faillites est resté limité et les opérations de prêt se dont poursuivies. Pour autant, plusieurs années d'investissements modestes nous attendent, et le stock de capital s'établira sans doute durablement un cran plus bas.

Les répercussions de la crise seront plus marquées aux Etats-Unis et dans la zone euro, mais au sein de celle-ci, la situation peut varier énormément d'un pays à l'autre. Ainsi, dans les Etats qui ont connu une bulle immobilière et dont le nouvel endettement public est élevé, le recul du stock de capital devrait être significatif. En outre, ces pays pourraient subir non seulement un effet de niveau sur le stock de capital, mais également à long terme un ralentissement du taux d'accumulation du capital.

Taux d'accumulation du capital **G3**



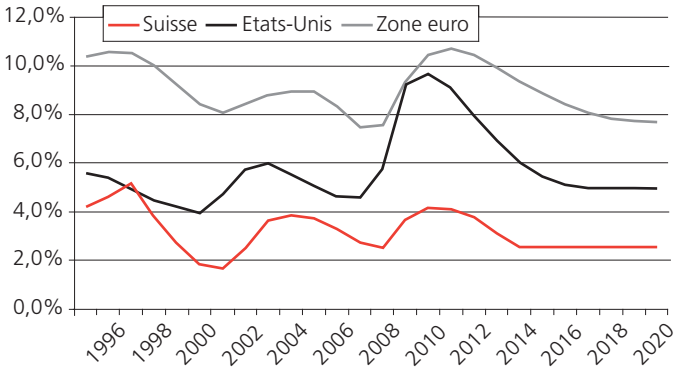
Sources : OFS, prévisions BAK Basel, Oxford Economics

Le potentiel de main d'œuvre

Au fur et à mesure de la crise, le taux de chômage a globalement progressé. Cette hausse a été toutefois inférieure aux anticipations en Suisse et en Allemagne, deux pays qui ont eu recours à la réduction du temps de travail. D'autres Etats ont été plus brutalement touchés. En Espagne par exemple, le taux de chômage a atteint 18%. L'Italie, l'Irlande et la Grèce ont également connu une hausse dramatique du nombre de sans-emploi. On peut dès lors craindre des effets de persistance et une progression du chômage structurel : après la reprise économique, le taux de chômage ne retrouverait pas son ancien niveau.

Un chômage prolongé provoque une dépréciation du capital humain assimilable à une perte de potentiel de main d'œuvre. Plus un chômeur reste longtemps sans emploi, plus sa réinsertion dans le marché du travail est difficile. De plus, à ses yeux, plus la période de chômage

Taux de chômage G4



Sources : SECO, Oxford Economics, BAK Basel

se prolonge, plus les chances de retrouver un emploi s'amenuisent. Il s'en suit qu'une partie des chômeurs de longue durée recherche moins activement du travail, et on assiste à un tassement de la participation au marché du travail (et donc du potentiel de main d'œuvre).

Un autre problème se pose lorsque la crise a touché plus particulièrement certains secteurs et provoque des licenciements massifs. C'est notamment le cas du secteur automobile aux Etats-Unis et du secteur immobilier en Espagne. Ces pans d'activités connaissent des pertes d'emplois durables, et il faudra du temps avant que leurs travailleurs, dotés de compétences spécifiques, puissent se reconvertir dans un autre domaine. Ce phénomène a également des répercussions de court à moyen terme sur le potentiel de main d'œuvre.

En Suisse, certains ont pu craindre que le secteur financier ne soit touché par un tel changement structurel et que des milliers d'emplois ne soient supprimés. Toutefois, le secteur financier y étant davantage axé sur la gestion de fortune que sur la banque d'affaires, ces effets ont été pour l'instant limités.

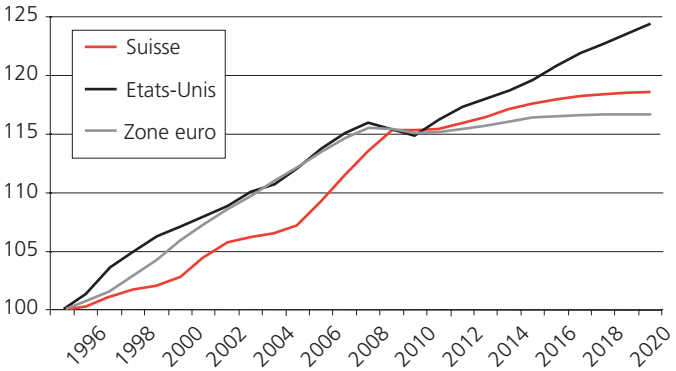
Dans l'ensemble, on constate que la crise n'aura sans doute pas d'incidences négatives marquées sur le potentiel de main d'œuvre en Suisse. Les impacts à court et moyen termes sont plus sévères aux Etats-Unis et dans la zone euro. Le marché américain se caractérisant par un marché du travail plus flexible, le pays devrait surmonter ce changement structurel plus rapidement que la zone euro. Au sein de cette dernière, certains pays seront à moyen terme confrontés à des coûts d'adaptation plus élevés, mais à long terme, les effets de la crise devraient également s'estomper.

Le graphique **G5** illustre l'évolution attendue du potentiel de main d'œuvre en Suisse, dans la zone euro et aux Etats-Unis. Dans les trois cas, la croissance de ce potentiel s'inscrit à des niveaux inférieurs que précédemment, un net coup de frein imputable non pas à la crise financière, mais à l'évolution démographique.

Le progrès technologique

La productivité totale des facteurs (PTF) constitue la troisième composante du potentiel de production. Elle mesure l'efficience de l'utilisation et de la combinaison des facteurs travail et capital. L'évolution de la PTF est souvent fonction des progrès technologiques. Quant aux crises conjoncturelles, elles exercent potentiellement deux effets contraires sur ce paramètre. D'une part, elles tendent à affecter davantage les entreprises les moins efficientes. L'augmentation de faillites permet alors de purger le marché des éléments inefficients. D'autre part, dans les périodes difficiles, les entreprises tendent en règle générale à réduire leurs investissements dans la recherche, d'où des répercussions négatives sur la force d'innovation d'une économie.

Evolution du potentiel de main d'œuvre [indice, 1995 = 100] G5



Sources : OFS, prévisions BAK Basel, Oxford Economics

Effectivement, on constate qu'en 2009 les entreprises ont eu tendance à réduire leurs dépenses de recherche et développement (R&D). En Suisse, cet effet est cependant moins prononcé que dans la majorité des autres pays, en raison du rôle prépondérant du secteur public et de l'industrie pharmaceutique dans les activités de recherche. Le secteur pharma étant moins affecté que la moyenne par la crise, les dépenses R&D ont été généralement moins pénalisées. Par ailleurs, les entreprises étant prêtes à conserver leurs collaborateurs qualifiés, les impacts négatifs de la crise sur le progrès technologique sont d'autant plus réduits.

De fait, ces facteurs sont décisifs à long terme pour le progrès technologique, et sur ce plan la Suisse peut considérer l'avenir avec optimisme. En effet, au niveau européen, elle est souvent très bien notée suivant une large palette d'indicateurs mesurant la capacité d'innovation, qui la classent en moyenne au premier rang. Au niveau

mondial, les Etats-Unis restent toutefois les champions de l'innovation.

Autre avantage de la Suisse : des conditions cadres générales très favorables en termes de fiscalité, d'accessibilité et de réglementation du marché du travail. Compte tenu du relèvement attendu des impôts dans de nombreux pays européens, les atouts de la Suisse devraient se consolider.

Par ailleurs, au vu de l'influence des tendances démographiques sur le potentiel de production, l'innovation et le progrès technologique constituent deux facteurs clés pour l'évolution à venir des pays industrialisés occidentaux, d'autant plus que désormais, la Chine et l'Inde ne livreront plus concurrence aux Occidentaux uniquement en misant sur leurs avantages en termes de coûts et en imitant des produits, mais recourront toujours plus à l'innovation. D'où une pression accrue.

Conclusion

A l'heure actuelle, de nombreux éléments laissent présager dans certains pays un potentiel de production évoluant durablement à un niveau inférieur à celui qui serait le leur s'il n'y avait pas eu de crise. Autrement dit, on assisterait à un glissement vers le bas de la trajectoire du potentiel de production. Ce dernier s'expliquerait principalement par les mésallocations et les pertes de capital corrélatives. Entre également en ligne de compte le net recul des investissements qui ne peut être intégralement compensé. Au moins à moyen terme et particulièrement dans la zone euro, une contraction du potentiel de main d'œuvre est à prévoir.

Les incidences sont nettement moins marquées en Suisse qu'aux Etats-Unis ou dans la zone euro, même si le pays ne sortira pas totalement indemne des turbulences. Nous tablons ainsi pour la Suisse en 2020 sur un potentiel de production inférieur de 1% comparativement à un scénario sans crise. Ce point de PIB représente un manque durable. Ramené à aujourd'hui, cela équivaut à une perte annuelle à long terme de pas moins de 5 milliards de francs suisses. Les dommages subis par les Etats-Unis et la zone euro seront encore plus importants.

Il faut noter toutefois que, pour la Suisse, les pertes en termes de niveau de vie sont plus élevées si l'on se base non pas sur le PIB, mais sur le revenu national brut (autrefois appelé produit national brut). En effet, le bilan des revenus des facteurs de production à l'étranger a affiché entre 2007 et 2010 un solde soit négatif, soit nettement plus modeste.

Quant à savoir si la crise entraînera non seulement un effet de niveau, mais lèsera également le potentiel de croissance à long terme, il y a actuellement trop d'incertitudes pour pouvoir le dire. En règle générale, il faut s'attendre à une détérioration de la dynamique des investissements suite à la crise, particulièrement dans les pays qui ont connu un accroissement notable de l'endettement public. A notre sens, le potentiel de croissance suisse ne devrait pas être directement affecté par la crise. Toutefois, un affaiblissement de la dynamique conjoncturelle des principaux acheteurs de la zone euro aurait au moins à moyen terme un effet négatif sur la demande.

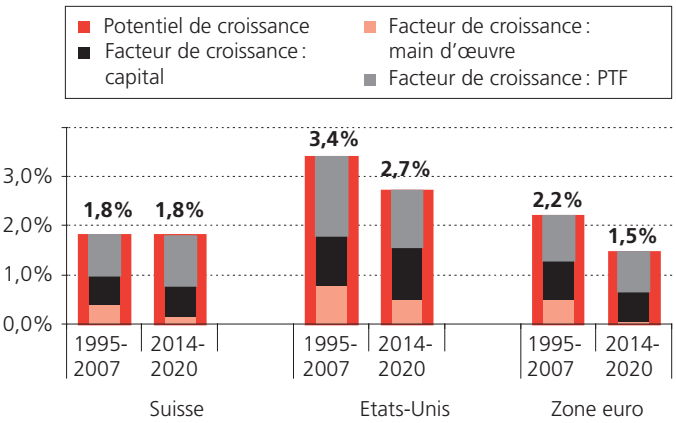
Sur le plan de l'offre cependant, la situation serait favorable à la Suisse, puisqu'elle accroîtrait encore ses avantages en termes de conditions cadres, mais là encore les incertitudes sont légion. A l'heure actuelle, nous pensons que la Suisse sortira de la crise avec un potentiel de croissance globalement affaibli. Notons encore que, toutes régions confondues, ce potentiel sera moins marqué par la crise que par l'évolution démographique qui entraînera dans les pays industrialisés de l'Occident une réduction notable de la contribution du potentiel de main d'œuvre à la croissance.

Prévisions pour le potentiel de croissance jusqu'à 2020

Selon nos estimations, le potentiel de croissance à long terme de la Suisse est de l'ordre de 1,8%, un chiffre identique à celui des années 1995 à 2007. Par habitant, ce potentiel devrait s'établir à 1,5% pour la période entre 2014 et 2020.

L'évolution du potentiel de production suisse pourrait être compromise par un éventuel ralentissement structurel de la croissance de la zone euro. Si ses Etats devaient accuser un coup de frein plus important qu'escompté, la Suisse – malgré les avantages dont elle bénéficie en termes d'offre – n'en sortirait pas totalement indemne.

Croissance du potentiel de production jusqu'en 2020 G6



Sources : OFS, SECO, prévisions BAK Basel, Oxford Economics

A l'inverse, les tendances démographiques pourraient avoir un impact positif. En effet, nos prévisions actuelles reposent sur le scénario proposé par l'Office fédéral de la statistique (OFS) en 2009 (scénario A-00-2005 actualisé)[1], qui prévoit une hausse modérée de l'immigration. Or, l'immigration de main d'œuvre pourrait être supérieure à ces pronostics, et l'arrivée de nouveaux travailleurs pourrait compenser les pertes démographiques enregistrées par la tranche de la population en âge de travailler, ce qui fournirait à la Suisse une impulsion supplémentaire.

Aux Etats-Unis et dans la zone euro, nous tablons sur un tassement du potentiel de croissance. Le graphique ci-dessus montre clairement qu'aux Etats-Unis, la contribution de la main d'œuvre a été divisée par deux pour la période entre 1997 et 2005, malgré une croissance démographique par ailleurs stable (aux alentours de 1%). Ce recul s'explique par le départ à la retraite de la génération des baby-boomers durant les 20 prochaines années.

Autre phénomène notable : la contribution du facteur progrès technologique reste supérieure à celle que connaît la Suisse ou la zone euro, mais recule très sensiblement comparativement à la période 1995-2007. Rappelons que dans les années 1990, grâce à l'utilisation de nouvelles technologies d'information et de communication, les Etats-Unis ont bénéficié de gains d'efficience nettement supérieur à ceux des pays européens, d'où une certaine normalisation du rythme de progression technologique ces prochaines années. Néanmoins, malgré ce repli, les Etats-Unis conserveront durablement une longueur d'avance sur l'Europe en matière de croissance.

Michael Grass, diplômé en sciences économiques et gestion de fortune (DIA, Université de Freiburg im Breisgau)
Senior Economist auprès de BAK Basel.
Mél. : michael.grass@bakbasel.com

1 Notre analyse a été rédigée avant la publication par l'OFS de son nouveau scénario démographique A-00-2010 (paru le 1er juillet 2010). Ce dernier sera à l'avenir intégré dans notre modèle.

Crise financière et politique sociale : les mesures à prendre du point de vue de l'économie

En Suisse, même si les assurances sociales n'ont pas été épargnées par la crise financière et par l'effondrement de la conjoncture qu'elle a provoqué, ce sont surtout les déséquilibres structurels déclenchés par l'évolution conjoncturelle qui poseront problème à long terme. Ainsi, la solution réside dans la pérennité du financement. Pour y arriver, les milieux économiques proposent une règle élaborée à partir du frein à l'endettement : la règle de financement durable. Car la récente crise de l'euro a démontré à quel point une politique financière durable était cruciale pour le développement économique d'un pays.

Frank Marty, Eva Matter, Martin Weder
economiesuisse

Mi-septembre 2008, l'annonce de la faillite de la banque d'investissement Lehman Brothers a eu l'effet d'une bombe : déjà virulente, la crise financière devenait soudainement concrète pour une plus large partie de la population. Les perturbations ont alors directement conduit à un effondrement de la conjoncture mondiale. En Suisse, les répercussions sur les budgets publics et le financement des assurances sociales ne se sont pas fait attendre : 2008, le fonds de compensation de l'AVS a essuyé des pertes sur ses placements de 4,85 milliards de francs tandis que les dépenses 2009 de l'assurance-chômage (AC) s'envolaient à près de 2,5 milliards de francs. Les caisses de pension fonctionnant selon le principe d'assurance et les caisses d'assurance-maladie ont été frappées de plein fouet : le taux de couverture des caisses de pension de droit privé est passé de 117% fin 2007 à 97% fin 2008 alors que les caisses-maladie enregistraient une inquiétante réduction de leurs réserves. Il ne fait par conséquent aucun doute que la crise financière a aggravé les problèmes de financement de l'Etat social.

Des déséquilibres structurels

Il apparaît toutefois aujourd'hui que les effets des turbulences qui ont agité les marchés financiers n'ont été que passagers, car la crise s'est révélée (du moins pour l'instant) moins grave que redouté. Mais ce constat ne change rien aux problèmes de financement des assurances sociales, dont l'origine est avant tout structurelle :

- Pour l'AVS, la perspective de la récurrence et de la progression rapide des déficits dans le résultat de répartition est bien plus grave que la perte unique enregistrée en 2008. Ces déficits n'ont à voir ni avec l'évolution des marchés financiers ni avec la conjoncture mais sont déterminés par l'évolution démographique.
- Dans l'AC, un accroissement des dépenses est tout à fait souhaité en période de crise (l'AC apporte ainsi une contribution essentielle à la stabilisation de la demande en période de baisse), pour autant que ces dépenses supplémentaires soient compensées par des excédents en période d'expansion. Or, on sait qu'il n'en est rien, puisque l'AC atteint des déficits structurels de près d'un milliard de francs et présentait, au moment de l'éclatement de la crise déjà, des dettes de quelque 4 milliards de francs. La 4e révision de l'AC, qui sera soumise à votation en septembre, vise un assainissement de cette assurance.
- En ce qui concerne la LPP, le vieillissement de la population, alors que les prévisions de rendement sont faibles, cause des difficultés à long terme aux caisses. Le rejet populaire de l'abaissement du taux de conversion, en mars, n'a pas apporté de solution au problème. Quant aux caisses-maladie, elles devraient annoncer de nouvelles hausses de primes au vu de l'augmentation continue des coûts de la santé. Ici non plus, la crise financière n'est pas en cause.
- Enfin, l'assurance-invalidité (AI) fait figure de cas particulier : afin d'éponger des déficits persistants de plusieurs milliards, les milieux politiques ont déjà entamé un assainissement en plusieurs étapes. La 6e révision de l'AI est actuellement en cours et les finances ne sont certes pas encore d'aplomb, mais les différentes étapes de la réforme appliquées jusqu'ici ont déjà permis un renversement de tendance dans l'évolution des dépenses.

Des budgets publics ébranlés

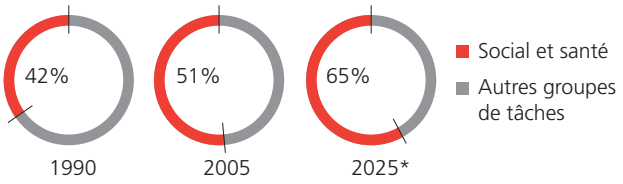
Le budget de la Confédération est lui aussi directement touché par les problèmes de financement des assurances sociales. Même si le fait que les subsides fédéraux alloués aux institutions sociales soient fixés par la loi atténue les pertes financières résultant de la crise pour les assurances sociales, ces exigences légales limitent également la marge de manœuvre dans la tenue du budget, car les suivantes dépenses fédérales affectées selon la loi à la prévoyance sociale s'élève à 16 milliards de francs :

- Premièrement, la Confédération assume 19,55% des dépenses annuelles de l'AVS, ce qui représentait 7 milliards de francs en 2009. Par ailleurs, le pour-cent supplémentaire de TVA en faveur de l'AVS et l'impôt sur les maisons de jeu passent par la caisse fédérale (quelque 2,6 milliards de francs supplémentaires).
- Deuxièmement, la Confédération s'acquitte de 37,7% des dépenses annuelles de l'assurance-invalidité (AI), soit 3,53 milliards de francs en 2009. A partir de 2011 et pendant sept ans, l'AI recevra 0,4% supplémentaire issu de l'augmentation de la TVA et la Confédération assumera pendant cette période les intérêts débiteurs de l'AI envers l'AVS. La 6e révision de l'AI prévoit un nouveau mécanisme de financement découplant les subsides fédéraux des dépenses effectives de l'AI.
- Troisièmement, la Confédération apporte une contribution aux prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI : elle prend en charge 5/8 des prestations complémentaires servant à garantir le minimum vital aux rentiers AVS et AI (2009 : 1,3 milliard de francs).
- En outre, la Confédération finance près de la moitié de la réduction de prime de caisse-maladie destinée aux assurés de condition économique modeste. Le montant des subsides qu'elle verse est déterminé par l'évolution des coûts de la santé (2009 : 1,8 milliard de francs).
- Enfin, dans le domaine de l'assurance-chômage, la Confédération et les cantons versent une contribution pour le placement des chômeurs et les mesures relatives au marché du travail. La part de la Confédération s'élève à 0,15% de la masse salariale soumise à cotisation, soit actuellement près de 385 millions de francs. La 4e révision de l'AC, sur laquelle le peuple se prononcera en septembre, vise à adapter ce montant au nombre moyen plus élevé de chômeurs.

La Confédération n'a aucune prise sur ces dépenses. Si elle veut réaliser des économies, elle doit le faire dans d'autres domaines, comme la formation ou les transports publics. Cette situation montre clairement que l'accroissement des dépenses sociales se fait au détriment d'autres activités de l'Etat.

Cet « effet d'éviction » n'est pas nouveau. Depuis le début des années 1990, les dépenses dans le domaine social et la santé ont augmenté bien plus rapidement que le produit intérieur brut (graphique **G2**). Ainsi, tandis que la part des dépenses totales s'élevait à 42% en 1990 dans ces deux domaines, elle se chiffrait à plus de 50% en 2005 (graphique **G1**). A l'exception du Portugal, aucun autre pays n'a connu une si forte augmentation de ses dépenses sociales au cours des dernières années. Revers de la médaille : la part consacrée aux transports, un domaine pourtant crucial en termes de croissance, est passée en dessous du niveau affiché en 1990.

Part du social et de la santé dans les dépenses de l'Etat, assurances sociales comprises (évolution de 1990 à 2025) **G1**



Sources : Administration fédérale des finances (AFF), Office fédéral des assurances sociales (OFAS), propres calculs
* propre évaluation fondée sur la tendance observée entre 1990 et 2005

Le frein à l'endettement ne suffit pas

Depuis 1990, le budget fédéral n'a pas seulement à lutter contre ce déplacement dans la structure des dépenses : son principal problème réside dans la hausse vertigineuse des dépenses que n'arrive pas à compenser celle du produit intérieur brut. Résultat : non seulement la quote-part de l'Etat s'est accrue, mais la dette publique a doublé, ce malgré des recettes en hausse.

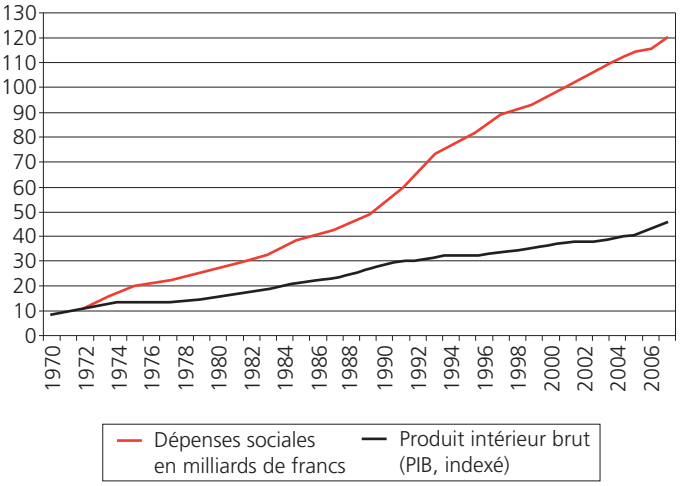
Pour faire face à cette évolution, la Confédération a adopté deux programmes d'allègement budgétaire prévoyant surtout une réduction des dépenses de 5 milliards de francs. De plus, elle a lancé en 2003 le frein à l'endettement accepté à 85% par le peuple en 2001. Le frein à l'endettement constitue aujourd'hui l'instrument clé de gestion budgétaire de la Confédération. Ce mécanisme prescrit que sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel, le montant total des dépenses ne doit pas excéder celui des recettes. Un tel plafond des dépenses permet de garantir l'équilibre des finances fédérales tout en évitant de nouvelles dettes. Les déficits budgétaires enregistrés en période de récession sont certes tolérés mais ils doivent être compensés durant les phases d'expansion.

Au début de l'année, le Conseil fédéral a approuvé une règle complétant le frein à l'endettement pour les dépenses extraordinaires. Ces dernières, décidées sur une période d'un an par le Parlement, devront être compensées par des excédents dans le budget ordinaire sur

les exercices suivants, et ce dans le cadre du frein à l'endettement.

Si ces mesures ont permis d'amorcer un retournement de tendance budgétaire, elles n'ont pas réglé le problème fondamental de l'effet d'éviction. Or, au vu de la croissance des dépenses sociales, cet effet devrait encore s'aggraver à l'avenir : selon le rapport sur le développement durable des finances publiques du Conseil fédéral publié en mai 2008, sans une adaptation des prestations ou du financement, les surcoûts liés à la prévoyance vieillesse et au financement des soins après 2025 feraient passer le taux d'endettement des 40% actuels à 130% en 2050. Ces projections montrent à quel point l'évolution des dépenses est incompatible avec l'exigence d'une politique financière durable.

Evolution des dépenses sociales par rapport au PIB (de 1970 à 2007) G2



Sources : Office fédéral de la statistique (OFS), Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO)

Deux approches pour lutter contre l'effet d'éviction

Cet effet d'éviction résultant de la hausse des dépenses sociales peut être attaqué sur deux fronts : d'une part, il est envisageable de découpler les subsides fédéraux de l'évolution des dépenses dans les assurances sociales. Il serait ainsi possible de mieux planifier les dépenses publiques à long terme et le budget de la Confédération ne servirait plus à dissimuler les problèmes structurels des assurances sociales. D'autre part, on pourrait introduire un mécanisme permettant aux politiques d'élaborer des réponses rapides aux éventuels trous financiers dans les assurances sociales. Cette mesure permettrait de supprimer, ou du moins de réduire, la charge correspondante sur le budget de la Confédération.

La première approche, celle d'un découplage des finances fédérales, a déjà fait son chemin dans la 6e révision de l'AI. Ainsi, selon le nouveau mécanisme de financement prévu, les subsides fédéraux versés à l'AI s'orienteront à l'avenir sur l'évolution des recettes de la TVA, corrigées de la progression de l'indice mixte, soit la moyenne de l'indice des salaires et de l'indice des prix. Un tel découplage garantit que les économies réalisées dans l'AI profitent effectivement à l'assurance tout en protégeant le budget de la Confédération contre les charges supplémentaires qui résulteraient d'une nouvelle hausse sensible des dépenses de l'AI. La 12e révision de l'AVS ne pourra faire l'impasse sur une telle réflexion.

La seconde approche correspond à l'idée d'une règle de financement durable. Une telle règle a déjà été proposée en 2008 par les associations faîtières de l'économie. Son objectif est le financement durable des budgets publics, assurances sociales comprises. Elle s'appuie sur les éléments existants de la politique financière du Conseil fédéral et les complète afin de remédier aux faiblesses de financement des assurances sociales.

Pour être efficace, un tel dispositif doit se composer des 3 éléments suivants :

- Une règle fondamentale, ou autrement dit un objectif : p.ex. un budget équilibré sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel ;
- Une règle de gestion qui définit les exigences minimales : p.ex. un montant minimal pour le niveau du fonds d'une assurance sociale ;
- Une sanction imposée après un délai transitoire quand il y a nécessité d'agir au niveau de la règle de gestion.

Dans le cas de la règle de financement durable proposée par l'économie, l'application légale a lieu à deux niveaux. Dans un premier temps, la loi sur les finances (LFC) est complétée par un article inscrivant le principe général de budgets équilibrés à long terme, y compris pour les assurances sociales, ce qui garantit la référence directe au mécanisme déjà établi du frein à l'endettement. Dans un second temps, la règle de gestion et la sanction sont définies pour chaque assurance sociale dans les lois spéciales correspondantes.

L'avantage de la règle de financement durable est que les milieux politiques ont à convenir aujourd'hui, c'est-à-dire avant que la situation financière ne se détériore gravement, de mesures immédiates et de règles du jeu dans la perspective d'éventuels déséquilibres futurs.

Il est urgent pour les politiques de fixer un plan d'action contraignant avant que les déséquilibres ne s'accentuent et que la marge de manœuvre ne se rétrécisse. La règle de financement durable est politiquement acceptable, car les mesures n'entrent en vigueur que si la situation financière l'exige. Comme les dirigeants doivent d'ores et

déjà chercher des solutions aux déséquilibres financiers et fixer des mesures contraignantes, il sera possible d'agir rapidement si nécessaire et, partant, d'empêcher que les problèmes ne s'aggravent. Cela tout en préservant une certaine latitude et souplesse, les mesures immédiates étant susceptibles, à l'occasion de révisions ordinaires, d'être complétées par d'autres mesures adaptées aux conditions économiques et sociales.

Le diable est dans les détails

Reste que pour qu'une règle de financement durable déploie les effets escomptés et soit réellement efficace contre l'effet d'éviction, elle doit être élaborée de façon correcte jusque dans les détails : selon economiesuisse, les solutions transitoires adoptées dans le cadre des mesures immédiates devraient s'appuyer sur les moyens existants. La règle transpose ainsi l'esprit du frein à l'endettement dans les assurances sociales. Par conséquent, la réponse à une situation financière difficile ne peut pas simplement passer par une augmentation des cotisations salariales ou des impôts, mais doit d'abord viser une adaptation des prestations aux moyens existants. Si ce principe n'est pas respecté, la charge imposée aux employés et aux employeurs, aux contribuables et à l'économie augmente automatiquement (du moins temporairement) à chaque problème de financement. L'effet d'éviction n'est alors en rien éliminé, mais bel et bien consolidé.

L'assurance-chômage (AC) constitue le parfait exemple de mauvaise formulation d'une règle de financement durable. Dans cette assurance en effet, un dépassement du plafond de l'endettement (= règle de gestion) conduit de façon unilatérale à une augmentation des cotisations salariales (= sanction) jusqu'à l'entrée en vigueur d'une révision législative. Le risque est grand qu'un rejet en votation de la 4e révision de la LACI, pourtant très équilibrée, conduise durablement à une augmentation de ces cotisations salariales. Face à cette menace, les politiques devraient introduire lors des réformes futures des mécanismes agissant sur les dépenses.

Conclusion

Un financement durable est une des clés du succès de toute politique financière. En effet, seule une politique financière durable se révèle crédible et capable de garantir à long terme le financement des prestations étatiques. Outre un système fiscal attrayant, elle constitue un élément clé de la site économique suisse qui renforce la croissance économique tout en assurant la prospérité de tout un chacun, y compris des générations futures. L'exemple de la Grèce montre quels dangers guettent une politique financière qui ne respecte pas le principe de financement durable.

La présente contribution a tenté de démontrer que même sans crise économique, les mesures à prendre en matière d'assurances sociales seraient importantes : la crise n'a fait que les préciser. Ainsi, les effets de la crise sur l'AC sont d'abord de nature conjoncturelle. La révision de la loi sur l'assurance-chômage décidée au Parlement et qui passera par les urnes à l'automne était devenue incontournable pour résoudre un problème structurel sous-jacent. L'AVS est, elle aussi, confrontée à des défis à long terme. Comme le montrent les prévisions actuelles, les dépenses de cette assurance augmenteront en moyenne d'un milliard par an au cours des vingt prochaines années.

Afin d'éviter que l'AVS ne connaisse les mêmes déboires que l'AI, il convient d'introduire des règles qui, si nécessaire, permettraient de prendre à temps des mesures correctives et de lancer des réformes pour enrayer la spirale de l'endettement. Les milieux économiques proposent une règle de financement durable et globale qui, sur la base de la loi sur les finances serait détaillée dans les lois spéciales correspondantes. L'économie estime qu'une telle règle de financement durable s'impose pour toutes les assurances sociales. Les approches légales pour sa concrétisation sont d'ores et déjà partiellement en place. Cette règle revêtira sans nul doute une importance particulière pour l'AVS, aussi bien au vu de l'ampleur des problèmes de financement pointant à l'horizon que du fait de la pertinence politique et sociale de cette assurance sociale suisse majeure.

Frank Marty, Dr., responsable suppl. du service Finances & Impôts, economiesuisse.
Mél. : frank.marty@economiesuisse.ch

Eva Matter, lic.rer.pol., collaboratrice scientifique, economiesuisse.
Mél. : eva.matter@economiesuisse.ch

Martin Weder, collaborateur scientifique, economiesuisse.
Mél. : martin.weder@economiesuisse.ch

De la crise bancaire à la crise globale de l'économie réelle

Lorsqu'à l'été 2007, une crise de confiance éclata sur le marché interbancaire, rendant plus difficiles les emprunts sans dépôt de garanties, peu de personnes s'imaginaient les dimensions qu'allait atteindre la crise. Celle-ci n'a d'ailleurs commencé à être perceptible que fin 2007 / début 2008, lorsque les banques internationales furent contraintes de faire connaître leurs pertes principalement dues aux transactions sur les subprimes. Les cours des actions et des obligations chutèrent, mais c'est à l'automne 2008 que cette évolution s'accentua avec la faillite de la banque Lehman Brothers. Le cours des actions UBS était à ce moment descendu à moins d'un cinquième de son cours le plus élevé de 2007. Les obligations s'échangeaient à un cours parfois inférieur de 30% au cours habituel.

Daniel Lampart
Union syndicale suisse USS

Les retombées de la crise sur l'économie réelle ont été moins graves qu'on n'avait pu le craindre, grâce notamment aux programmes conjoncturels et à la réactivité des banques centrales et des gouvernements en matière de politique monétaire. Le taux de chômage a pourtant fortement augmenté dans la plupart des pays du monde. En Suisse, il est passé de 2,5% à 4,2% (compte tenu des variations saisonnières) et, à partir de 2009, les budgets publics furent pris pour cible par les marchés financiers, particulièrement dans la zone euro. Les notations de la Grèce et de l'Espagne, entre autres, furent revues à la baisse. Ce sont en particulier les valeurs d'Etat grecques qui subirent la pression. Le cours de l'euro baissa jusqu'à atteindre son plancher historique, à près de 1 francs 30 pour un euro.

Les assurances sociales comme facteur de stabilisation de la conjoncture

Les assurances sociales ont eu un effet stabilisant lors de cette crise. Du fait que ses dépenses s'accroissent notablement par rapport aux recettes à mesure que le chômage augmente, l'assurance-chômage agit en effet de manière anticyclique. Elle soutient la conjoncture à hauteur d'environ 0,5 point de PIB. L'AVS et l'AI, quant à elles, sont neutres par rapport à la conjoncture, puisque leurs dépenses n'en sont pas tributaires. Elles garantissent ainsi un flux de revenus de l'ordre de 10 points, indépendamment du fait que la conjoncture économique soit florissante ou en récession. Les assurances sociales ont contribué à éviter une dépression du type de celle des années 30, et pas seulement en Suisse, mais dans le monde entier. Petit rappel : en Suisse, il n'y avait à l'époque ni d'AVS à couverture nationale ni d'AI, et seuls 10% des actifs étaient assurés contre le chômage au début des années 30, principalement au travers des caisses des syndicats. L'importance des assurances sociales comme facteur de stabilisation de la conjoncture est encore illustrée par le fait que, dans la crise actuelle, le taux de chômage a moins fortement crû dans les pays disposant de systèmes de protection sociale solides que dans ceux où ces systèmes sont moins développés. Le recours au chômage partiel a particulièrement bien fait ses preuves, puisqu'il a par exemple empêché un trop fort recul de l'emploi en Allemagne et en Suisse.

Des enquêtes récentes indiquent que les économies dans lesquelles les fluctuations sont faibles présentent un potentiel de croissance plus élevé, et que des changements brutaux nuisent durablement aux structures économiques, risquant ainsi de compromettre les possibilités de croissance. De ce fait, des assurances sociales solides et agissant comme stabilisateurs sont susceptibles de contribuer fortement à la croissance économique d'un pays.

La crise laisse sa marque sur les assurances sociales

La crise actuelle, qui a commencé par l'effondrement des marchés de capitaux, touche les assurances sociales à bien des égards. La baisse des cours des actions, comme

des obligations sur certains segments, a conduit à des pertes comptables dans les portefeuilles des caisses de pension, mais aussi pour le fonds de compensation de l'AVS. L'indice SPI a chuté d'environ 40% entre l'automne 2007 et le début 2009, ce qui a suffi à réduire d'environ 8 points le taux de couverture des caisses de pension, dont les portefeuilles sont en moyenne constitués de 20% d'actions. Selon une enquête Swisscanto, le taux de couverture moyen des caisses de pension de droit privé a chuté, passant de plus de 115% à 95%. Depuis, les marchés des valeurs mobilières se sont repris, de sorte qu'il est revenu nettement au-dessus de 105%, et que le nombre d'institutions de prévoyance privées dont le taux de couverture est insuffisant s'est fortement rétracté. L'effondrement brutal des Bourses fin 2008/début 2009 peut aussi être attribué à ce qu'on appelle les «fire sales», à savoir des ventes qui sont le fait d'investisseurs qui réalisent des pertes sur leurs placements parce qu'ils ont impérativement besoin de liquidités. Les institutions de prévoyance qui n'ont pas liquidé leurs valeurs mobilières ont pu profiter du redressement qui a suivi cette formidable spirale à la baisse, et enregistrer à nouveau des bénéfices. La situation est plus difficile pour les caisses qui ont transformé leurs avoirs en liquidités au moment où le cours était au plus bas: elles n'ont pas pu profiter de cette reprise, ou n'ont pu le faire que partiellement.

En ce qui concerne les assurances sociales financées par répartition de cotisations salariales, à savoir l'AVS, l'AI et l'AC, leur santé financière dépend surtout de la situation sur le marché du travail suisse; l'AVS et l'AI éprouvent ce changement du point de vue des recettes, alors que l'AC est surtout touchée du côté de ses dépenses. En effet, lorsque l'emploi recule, le nombre de cotisants baisse aussi, ce qui conduit à une diminution directe des recettes. Si le taux d'emploi en Suisse avait augmenté en moyenne de 1% l'année dernière, l'AVS et l'AI auraient bénéficié de recettes supplémentaires à hauteur d'environ 400 millions de francs. La détérioration de l'emploi est indirectement préjudiciable à la progression de la masse salariale, car les syndicats ont davantage de mal à négocier de bonnes conventions salariales lorsque le chômage est élevé, ce qui obère une fois de plus l'accroissement des recettes. Concernant l'AC, ce sont surtout les augmentations de dépenses dues à l'augmentation du chômage qui se font sentir. Le mouvement de yoyo des comptes de l'AC est en effet étroitement lié à la conjoncture: l'augmentation du taux de chômage de 2,5% à 4,2% a engendré une hausse des dépenses de l'ordre de 50%.

Croissance faible et risque d'accroissement du chômage structurel

Les perspectives économiques pour les prochains trimestres sont préoccupantes. Les prévisions de croissance du PIB pour 2010 et 2011 sont en effet inférieures à 2%. S'ajoute à cela la forte montée du cours du franc, en particulier par rapport à l'euro (les prévisions n'en tiennent pas pleinement compte): le franc fort risque de faire perdre des parts de marché au tourisme suisse et au secteur des exportations. Les taux de croissance attendus sont trop faibles pour permettre une diminution du chômage. Il faudrait un taux de croissance supérieur à l'augmentation moyenne de la productivité du travail, qui est en Suisse de 1,2% par an, pour que la production fasse appel à un plus grand nombre de salariés. Si la croissance est plus faible, le taux d'emploi diminue. Dans la situation actuelle, les entreprises vont d'abord lever les mesures de chômage partiel avant d'embaucher. Il faudrait donc une croissance nettement supérieure à 1,2% pour permettre de développer l'emploi. Comme de nouveaux actifs (des personnes ayant terminé leur formation, par exemple) arrivent sur le marché du travail en permanence, le chômage devrait encore augmenter légèrement d'ici à la fin de l'année. L'évolution peut être très différente d'une région à l'autre, étant donné que la crise est plus ou moins prégnante selon les endroits. En Suisse, c'est l'Arc jurassien qui connaît les taux de chômage les plus élevés.

Si la croissance reste faible, le nombre de chômeurs de longue durée augmentera. Il pourrait y avoir davantage de personnes arrivant en fin de droits, ce qui pèsera en particulier sur l'aide sociale. Or l'expérience a montré que cette situation, lorsqu'elle se prolonge, conduisait à un taux de chômage structurel plus élevé et amenait des dépenses supplémentaires pour l'AC. Comme la situation sur le marché du travail ne s'améliorera probablement que lentement, ce risque est en ce moment très élevé, les performances de l'économie suisse n'ayant jamais été très bonnes à cet égard. La Suisse est en effet l'un des rares pays dans lesquels le chômage structurel a augmenté au cours des années 90. Les travailleurs âgés sont les premiers concernés, car ils perdent le bénéfice de rentes futures (cotisations AVS plus faibles, absence de cotisation au 2e pilier par exemple). Surtout, ceux qui arrivent en fin de droits sont parfois contraints d'épuiser prématurément leurs avoirs de prévoyance vieillesse.

Les assurances sociales, et notamment les caisses de pension, portent-elles une responsabilité dans le déclenchement de la crise?

Le développement de la prévoyance vieillesse par capitalisation a fait des caisses de pension et des autres investisseurs institutionnels des acteurs de premier plan sur les marchés financiers. La fortune des institutions de prévoyance suisses excède le PIB, et la question se pose de savoir dans quelle mesure elles influencent les marchés

financiers, et si elles ont contribué à provoquer la crise. Il suffit pourtant de jeter un œil sur les bilans détaillés des caisses de pension suisses pour relativiser l'importance de leurs portefeuilles de titres. En effet, les caisses de pension ne disposaient pratiquement pas de valeurs mobilières structurées (ou « titres toxiques »), dont la chute a déclenché la crise. Les banques en étaient les principales détentrices. Les caisses de pension suisses continuent de ne détenir qu'un peu plus de 5% des actions de toutes les entreprises cotées en Bourse en Suisse. Leur part dans l'ensemble des obligations en cours est un peu plus importante (environ 20%). Au vu de leur participation relativement réduite, le rôle des caisses de pension comme actrices sur les marchés des capitaux ne doit donc pas être surestimé. D'autant moins que les caisses sont relativement lentes à restructurer leurs portefeuilles et qu'elles génèrent des volumes de transactions bien inférieurs à ceux notamment des banques, qui opèrent pour leur propre compte.

Toutefois, les caisses de pension peuvent contribuer à renforcer au niveau boursier des spirales à la hausse ou à la baisse. Si, par exemple, elles commencent à liquider rapidement leurs actions alors que la tendance est déjà à la baisse, le mouvement s'en trouve encore renforcé. Autre problème : si des investisseurs institutionnels se séparent de leurs obligations au moment où la note d'un débiteur est dégradée en dessous du niveau des obligations de première qualité (jusqu'au niveau des « junk bonds » ou « obligations de pacotille »), la chute des cours peut encore s'amplifier et contribuer à détériorer la solvabilité du débiteur. L'ampleur réelle de ce phénomène reste à établir…

L'assainissement des caisses de pension peut à son tour être source de problèmes. Ces dernières années, les cycles des marchés financiers et ceux de l'économie réelle sont devenus de plus en plus synchrones. La corrélation entre la croissance du PIB et les évolutions sur le marché suisse des actions (exprimées par l'indice SPI) est passée d'une fourchette 0,2-0,3 dans les années 80 à une fourchette 0,7-0,8 à partir des années 2000, ce qui est très élevé. Le fait que la part du secteur financier dans la valeur ajoutée globale ait presque doublé depuis le début des années 80 explique en partie cette situation. Les chances de parvenir à éliminer les problèmes de couverture des caisses de pension en fonction de la conjoncture s'en trouvent réduites. Il existe même un risque de voir les récessions de l'économie réelle renforcées par un assainissement rapide des caisses de pension, du fait que cet assainissement prive les circuits économiques de parts de pouvoir d'achat. A l'inverse, la récession de l'économie réelle risque de donner une image erronée, c'est-à-dire trop négative, de la santé financière des caisses. Une partie des problèmes de couverture supposés est en effet susceptible de se rétablir d'elle-même, sous l'effet d'une amélioration de la conjoncture. C'est pourquoi il y a lieu de tenir compte de la situation économique au moment d'assainir les caisses de pension.

Régulation des marchés financiers : les retombées sur les assurances sociales

La crise financière a montré que le secteur financier avait besoin d'être régulé à l'aide d'instruments plus efficaces. Les règles en matière de fonds propres jouent à cet égard un rôle-clé. Agissant par un effet tampon, elles permettent aux banques de supporter par elles-mêmes des pertes, fussent-elles importantes, ce qui devrait stabiliser le système financier. Comme le taux d'endettement des banques serait ainsi limité, on ne verrait plus qu'exceptionnellement les rendements de fonds propres véritablement délirants, supérieurs à 20%, auxquels on a pu assister. Le rendement potentiel à court terme des actions bancaires s'en trouverait réduit. Et comme l'ensemble de l'économie serait moins vulnérable, le potentiel de rendement économique global augmenterait. Une évolution plus stable de l'économie est susceptible d'améliorer durablement le niveau de revenu de l'économie dans son ensemble, ce qui profiterait à toutes les assurances sociales. Elles verraient leurs recettes augmenter, tandis que leurs dépenses, en particulier celles des instruments de compensation des pertes de gains comme l'AC et l'AI, diminueraient.

Des mesures de limitation des bonus élevés des managers auraient des retombées sur les assurances sociales, même si les effets de la régulation de l'activité bancaire sont bien plus prometteurs. Si les bonus des hauts dirigeants sont abaissés de telle sorte que les fonds libérés bénéficient aux actionnaires sous la forme de dividendes, cela entraînerait des pertes de recettes pour l'AVS et l'AI. Les mesures de limitation fiscales (taxes sur les bonus) peuvent produire le même effet, de sorte qu'il faut envisager d'affecter les recettes fiscales éventuelles de façon qu'elles profitent à l'AVS et à l'AI. L'idéal serait une limitation des salaires excessifs, qui profiterait aux autres salariés, par l'intermédiaire d'augmentations de salaires. Alors que les salaires des hauts dirigeants et les bénéfices des entreprises se sont envolés au cours des vingt dernières années, les salaires réels n'ont en effet que faiblement progressé. Une règlementation en ce sens renforcerait également le volet recettes des assurances sociales AVS, AI et AC.

L'effet procyclique des assurances sociales au 1er janvier 2011

L'assainissement financier des assurances sociales AI, APG et AC est susceptible de conduire, dès le 1er janvier 2011, à des pertes de revenus des ménages (cotisations

plus élevées, prestations réduites). S'ajoute à cela une augmentation sans doute importante des cotisations d'assurance maladie, de sorte que la perte de pouvoir d'achat disponible risque d'atteindre 5 milliards de francs, soit 1% du PIB. Cette ponction de pouvoir d'achat représente un grand danger pour l'économie encore en phase de rémission. En plus des exportations comprimées par la montée du cours du franc, le marché intérieur risque lui aussi de connaître des difficultés.

Pour éviter que la stabilisation des assurances sociales n'ait des retombées sur la conjoncture, il faut prévoir des filets de sécurité. Dans le cas de l'assurance-chômage, le risque pourrait être largement conjuré sans qu'il faille pour autant renoncer à un assainissement financier, en ne diminuant pas les prestations, mais en déplafonnant les cotisations. Les diminutions de prestations touchent en effet les ménages de chômeur(s), qui ne peuvent pas compenser le manque à gagner en réduisant leur taux d'épargne. Une augmentation des cotisations des ménages à revenus élevés n'aurait en revanche pratiquement aucune incidence sur la consommation, puisqu'elle serait compensée par une réduction de l'épargne. Quant à l'augmentation des primes d'assurance maladie, elle pourrait être compensée par l'octroi de rabais plus importants.

Daniel Lampart, économiste en chef, Union syndicale suisse.
Mél. : daniel.lampart@sgb.ch

La crise financière et ses conséquences sur l'assurance-chômage

La crise économique mondiale actuelle a débuté par une crise financière internationale. Touchée par différents biais, l'économie suisse a vécu en 2009 sa pire récession depuis les années 1970. Face à la hausse rapide du chômage, l'assurance-chômage a joué un rôle crucial aussi bien pour la stabilisation de la conjoncture que pour la protection sociale de la population active. Les turbulences qui continuent d'agiter les marchés financiers pourraient compromettre la reprise conjoncturelle mondiale, alors que les dettes publiques continuent d'augmenter. Cette crise, qui n'est pas encore terminée, illustre bien l'importance de mécanismes de financement durables pour les assurances sociales également. Or, l'un des principaux objectifs de la révision de la loi sur l'assurance chômage soumise à votation en septembre consiste précisément à rétablir l'équilibre financier de l'assurance.

Martina De Paola
SECO

Bernhard Weber
SECO

A l'été 2008, la crise financière s'intensifiait aux Etats-Unis. A l'époque, nul ne pouvait prédire ses effets sur l'économie mondiale. Ce n'est que lorsque les institutions financières du monde entier ont été frappées de plein fouet et que la stabilité même des marchés financiers internationaux s'est trouvée ébranlée que les acteurs ont compris que la crise financière se muerait en une crise économique mondiale. En Suisse, c'est également le secteur financier qui a en premier fait les frais de la crise. En octobre 2008, le Conseil fédéral, la Banque nationale suisse et la Commission fédérale des banques (aujourd'hui Autorité fédérale de surveillance des marchés financiers, ou FINMA) ont adopté un train de mesures en faveur de l'UBS. Au même moment, les indicateurs du climat économique dans l'industrie atteignaient leur plancher historique. Par le biais de l'industrie, la crise a alors touché l'économie réelle et l'assurance-chômage (AC), en raison de l'augmentation du nombre de chômeurs.

L'assurance-chômage suisse est conçue de sorte à pouvoir surmonter les fluctuations conjoncturelles. Ainsi, le taux de cotisation est fixé de façon à financer les prestations en moyenne sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Une des fonctions de l'AC est d'atténuer les effets négatifs lors d'une contraction de l'activité économique. Elle vient compenser dans une large mesure les pertes de salaire, soutenant ainsi la conjoncture. Pourtant, la crise financière et économique a soulevé des questions importantes pour l'AC :

- Le monde entier s'attendait à un **effondrement économique d'une ampleur sans précédent.** Quel en aurait été l'effet sur l'économie suisse et son marché du travail ?
- Une hausse massive du chômage pousserait-elle l'AC à ses limites ? En d'autres termes, faut-il prévoir à titre provisoire des **mesures complémentaires en dehors de l'AC ?**
- Avant la crise, la situation financière de l'AC était déjà fragile. Le Conseil fédéral a présenté un message sur la **révision de l'AC** visant à équilibrer les recettes et les dépenses. En quoi une crise extraordinaire mettrait-elle en péril cette révision ?

Ampleur de la crise économique en Suisse

Avant que la crise économique n'atteigne l'Europe et la Suisse fin 2008, notre économie jouissait d'une excellente santé. Ainsi, de 2006 à 2008, le produit intérieur brut a augmenté en moyenne de 3,1 % et l'emploi de 2,3 % par an, tandis que le taux de chômage se situait en 2008 à son plus bas niveau depuis 2002, avec 2,6 %. Il va sans dire que cette bonne forme économique a constitué un atout en début de crise. La plupart des entreprises étaient financièrement saines et le marché immobilier ne pré-

sentait alors aucun signe de surchauffe, contrairement à celui des Etats-Unis ou de l'Espagne. Par contre, la forte dépendance de notre industrie à l'exportation et l'importance cruciale de notre secteur financier constituaient autant de risques pour l'évolution économique en Suisse. Ce sont d'ailleurs ces deux secteurs qui ont été touchés les premiers par la crise. En 2009, le produit intérieur brut s'est contracté de 1,5%. A elle seule, la perte de valeur ajoutée des banques et des assurances a correspondu à un recul du PIB de 0,9 point et celle de l'industrie à 0,5 point. La Suisse a ainsi vécu en 2009 sa pire récession depuis les années 1970.

La crise a néanmoins frappé moins fort en Suisse que dans nombre d'autres pays industrialisés, sans doute grâce au développement étonnamment favorable de l'activité domestique. Les investissements dans la construction, mais aussi la consommation des ménages, sont restées solides. Outre de bas taux d'intérêt, la hausse des salaires, la baisse des prix et l'immigration ont concouru à cette évolution. Les dépenses publiques ont elles aussi contribué à la stabilisation de l'économie. Dans le secteur industriel, la Suisse a bénéficié du fait que toutes les branches n'étaient pas touchées par la crise dans la même mesure. Ainsi, le secteur pharmaceutique, par exemple, n'a été que très légèrement affecté.

Evolution du marché du travail

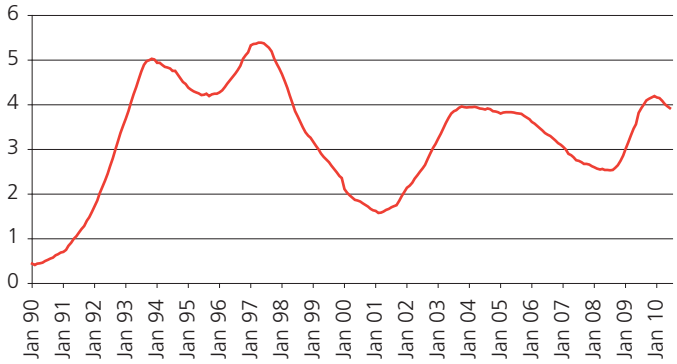
Même si la Suisse s'en est relativement mieux sortie que d'autres pays, cette récession a tout de même laissé des traces sur le marché du travail. Fin 2008 déjà, le chômage a amorcé une hausse qui s'est très rapidement accélérée. La main-d'œuvre industrielle a été le plus durement touchée. De nombreuses entreprises ont recouru à la réduction de l'horaire de travail, ce qui a permis d'atténuer quelque peu la hausse du chômage. Mais son augmentation rapide et les prévisions économiques résolument moroses laissaient présager une augmentation du taux de chômage à plus de 5%. Dans ces conditions, des mesures de stabilisation ont été mises en place incluant – dans la deuxième phase, mais surtout dans la troisième – des mesures relatives au marché du travail.

Ces sombres perspectives n'ont pas eu lieu, les prévisions conjoncturelles des organisations internationales telles que l'OCDE ou le FMI s'étant révélées trop pessimistes. Les plans nationaux de relance économique adoptés dans le monde entier, qui ont parfois pris une ampleur étonnante, ont joué un rôle crucial. Il apparaît toutefois que l'économie suisse a été moins sensible à la récession mondiale, un scénario que personne n'avait anticipé.

Fin 2009 déjà, la courbe ascendante du chômage commençait à s'aplanir. A ce moment-là, rien ne laissait présager que le chômage allait légèrement baisser au premier semestre de l'année déjà. Corrigé des variations saisonnières, il est passé de 4,1% début 2010 à près de 3,8% fin juillet. Avec une baisse de 0,1%, la régression de l'emploi en Suisse en 2009 est relativement modérée ; cela s'explique, d'une part, par un recours massif à la réduction de l'horaire de travail et, d'autre part, par le fait que la suppression de postes dans les banques et les assurances est restée modeste au vu de la forte perte de valeur ajoutée subie dans ces deux domaines.

Dans de nombreuses entreprises, les effectifs devraient encore se maintenir à un niveau élevé malgré une faible utilisation des capacités de production, ce qui pourrait freiner l'embauche. D'après le Groupe d'experts de la Confédération pour les prévisions conjoncturelles, le redressement va se poursuivre sur le marché du travail mais à un rythme réduit. Le taux de chômage devrait passer d'une moyenne annuelle de 3,9% en 2010 à 3,7% en 2011 (prévisions de juin 2010). Ce tableau de la situation correspond bien aux prévisions de l'OCDE selon laquelle le redressement du marché du travail après la crise se poursuivra lentement.

Taux de chômage entre janvier 1990 et juillet 2010, valeurs corrigées des variations saisonnières G1



Source : SECO

Des mesures de stabilisation pour le marché du travail

Etant donné que la dernière crise économique a touché toutes les régions du monde et, partant, a pris une ampleur historique, des mesures budgétaires sont venues s'ajouter à la politique monétaire des banques centrales en tant qu'instrument de stabilisation de la conjoncture. Comparée à d'autres pays, la Suisse n'a eu que peu de mesures à mettre en place et à adopter (mesures discrétionnaires), car elle disposait déjà d'importants « stabilisateurs automatiques ». Grâce au frein à l'endettement, la Confédé-

ration a joui d'une marge de manœuvre financière suffisante lui permettant de privilégier temporairement certaines dépenses publiques afin de stabiliser quelque peu la conjoncture.

Mais, outre les dépenses de l'Etat, l'AC a joué un rôle déterminant. En aidant rapidement les personnes qui venaient de perdre leur emploi, elle a pu éviter l'effondrement des dépenses de consommation. La hausse de ses dépenses a répondu à tous les critères de bonne mesure conjoncturelle, en ayant un effet rapide, ciblé et limité dans le temps. L'organisation décentralisée de ses organes d'exécution a permis aux offices régionaux de placement (ORP) de réagir rapidement à cette nouvelle donne et à tenir compte des réalités régionales. Les capacités en personnel et le volume des mesures relatives au marché du travail ont été rapidement adaptés aux chiffres croissants du chômage. En période de récession également, l'objectif principal des ORP et des mesures relatives au marché du travail doit être de limiter au maximum les périodes de chômage.

L'AC a offert à la Suisse un gain de temps considérable dans l'élaboration de mesures de stabilisation, car, au début de la crise, aucune mesure particulière n'a dû être prise sur le marché du travail. La première mesure extraordinaire a consisté à faciliter l'octroi de l'indemnité de chômage dans le cadre de la réduction de l'horaire de travail (RHT) en prolongeant progressivement la durée d'indemnisation de 12 à 24 mois et en réduisant la participation financière des entreprises à la RHT. Ainsi, cet instrument a été utilisé près de quatre fois plus souvent durant cette crise que lors de la dernière récession. Comme c'est l'industrie qui a été la plus cruellement touchée cette fois-ci, cette stratégie, taillée à sa mesure, s'imposait.

A l'instar de l'indemnité de chômage, l'indemnité en cas de RHT possède d'excellentes propriétés stabilisatrices. Cet instrument a en effet une action rapide, ciblée et limitée dans le temps. Par ailleurs, on peut s'attendre à ce qu'il permette de sauver des emplois si la crise se révèle relativement brève et ne s'accompagne pas de trop grandes restructurations économiques. Un simple calcul permet d'affirmer qu'en l'absence de mesures en cas de RHT, le taux de chômage en 2009 aurait été de 4,1% au lieu de 3,7%.

Compte tenu du niveau extraordinairement élevé du taux de chômage prévu (5,5% en 2010), des mesures complémentaires à l'AC ont été prises dans le domaine du marché du travail dans le cadre de la troisième phase du plan de stabilisation. Comme pour toutes les mesures de ce type, il était crucial qu'elles aient un effet rapide, ciblé et limité dans le temps. Ce dispositif est destiné à des groupes particulièrement vulnérables comme les chômeurs de longue durée et les jeunes et vise à promouvoir leur réinsertion dans le marché du travail. Des incitations ont aussi été créées pour que la récession soit utilisée comme période de formation.

La troisième phase du plan de stabilisation a été mise en place début 2010. Or, la situation sur le marché de travail s'est améliorée précisément à ce moment-là et de façon plutôt inattendue. Les chômeurs de longue durée avaient la possibilité de recourir à des aides financières pour des engagements limités dans le temps, pour autant que le chômage atteigne 5 points de pourcentage. Etant donné la récente évolution économique, ce taux ne sera pas atteint cette année. D'autres mesures, comme une participation financière à des cours de perfectionnement destinés aux jeunes sans emploi à l'issue de leur formation, seront probablement appliquées de façon accrue cet été avec l'arrivée de nombreux jeunes diplômés sur le marché du travail. A en croire les informations obtenues à ce jour, ils sont nombreux à en avoir tiré parti pendant les réductions de l'horaire de travail. La troisième phase du plan de stabilisation a été adoptée et financée en dehors de la loi sur l'assurance-chômage, car le niveau élevé des dettes structurelles ne permet pas de dépenses supplémentaires et le plan prévoit des mesures complémentaires qui ne se justifient que temporairement en période de récession.

Maintien de la politique active du marché du travail

Outre les prestations garantissant le minimum vital, l'AC offre une aide professionnelle à la recherche d'emploi, ce qui comprend le conseil et le placement par les ORP et les mesures relatives au marché du travail. Ces dernières aident les demandeurs d'emploi à se réinsérer sur le marché du travail en leur permettant d'acquérir les qualifications requises. L'assurance propose ainsi des cours, des programmes d'occupation, des allocations d'initiation au travail et, pour les jeunes, des stages et des semestres de motivation visant à augmenter les chances de trouver un emploi. Les demandeurs d'emploi sont tenus d'accepter ces offres et de s'efforcer activement de retrouver du travail. Le principe de la recherche active vise à garantir que les demandeurs d'emploi fassent tout pour se réinsérer rapidement dans le marché du travail et à limiter la durée du chômage à une période aussi courte que possible. Les organes d'exécution concentrent leur action sur cet objectif. La réinsertion rapide vise à préserver le contact avec le marché du travail et à prévenir le chômage de longue durée et ses conséquences négatives. Cette méthode fonctionne aussi en période de crise ; même si le chômage est en hausse, le marché du travail reste toujours en mouvement. Les branches ne sont pas toutes aussi touchées par la crise et il reste toujours un certain nombre de postes à pourvoir, même en situation de baisse de l'emploi.

L'AC ne peut empêcher que le nombre d'emplois soit insuffisant durant les périodes de récession, mais elle peut veiller à ce que les demandeurs d'emploi restent en contact le plus longtemps possible avec le marché du travail, par le biais des mesures qui viennent d'être décrites, ou verser des indemnités de chômage dans le cadre de la RHT pour empêcher que de nouvelles personnes viennent grossir les rangs des chômeurs.

Révision de l'assurance-chômage

Le système de l'AC ayant fait ses preuves durant la crise, il n'y a pas lieu de modifier les prestations de base de l'assurance. Elle garantit en effet un revenu compensatoire correspondant à 70 ou 80 % du salaire assuré, une durée d'indemnisation d'un an et demi à deux ans, un système de conseil et de placement efficace, ainsi qu'un large éventail de mesures relatives au marché du travail. Mais seule une assurance financièrement stable peut garantir un revenu en temps de crise et soutenir les demandeurs d'emploi dans leur réinsertion sur le marché du travail. Or, des dettes s'élevant à près de 7 milliards de francs, dont une partie n'est pas imputable à la situation conjoncturelle, mais à des phénomènes structurels, rendent une révision de l'assurance incontournable. Le système de financement de l'AC consiste à fixer le taux de cotisation, afin que les prestations puissent être financées sur l'ensemble d'un cycle conjoncturel. Mais tandis que les recettes évoluent au même rythme que la conjoncture, les dépenses augmentent en flèche en période de récession pour retomber à plat en période de reprise. Il en résulte des déficits et des dettes croissantes en période de crise qui devraient être comblés par les excédents dégagés en période de haute conjoncture.

Il était déjà évident bien avant la crise que l'AC fait face à un déséquilibre financier. Depuis sa dernière révision, l'AC repose sur l'hypothèse selon laquelle la moyenne annuelle du chômage se situe à environ 100 000 personnes (2,5%), estimation qui s'est révélée par trop optimiste sitôt après l'entrée en vigueur de la 3e révision en 2003. La 4e révision partielle de l'assurance-chômage vise à rétablir l'équilibre financier en rehaussant les cotisations et en opérant des adaptations ciblées au niveau des prestations. Un référendum a été lancé contre cette révision. Quelle que soit l'issue de la votation, la loi en vigueur prévoit un relèvement des cotisations au 1er janvier 2011. Ainsi, le Conseil fédéral a arrêté que, suivant le verdict des urnes, elles passeront à 2,2% en cas d'acceptation de la révision ou à 2,5% en cas de refus de la révision. Si la révision est acceptée, le Conseil fédéral déterminera le moment de son entrée en vigueur, et donc de l'application des réductions de prestations, en tenant compte de la situation économique. Par contre, il ne dispose pas du même degré d'appréciation concernant l'augmentation des cotisations, car la loi actuelle prévoit un relèvement impératif début 2011.

Bilan et perspectives

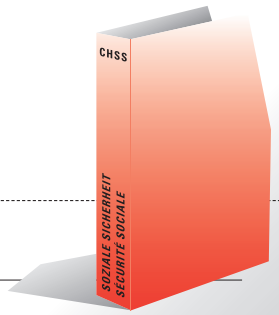
Les mesures prévues par l'AC ont fait leurs preuves également en temps de crise. L'attachement à des principes fondés sur le long terme comme l'activation du

Boîte à périodiques CHSS

Une boîte à périodiques pour classer les revues «Sécurité sociale» (CHSS)

Prix 26 francs/pièce, y compris 7,6% TVA, frais d'envoi en sus.

A commander chez: Cavelti AG, Druck und Media, Wilerstrasse 73, 9201 Gossau
Téléphone 071 388 81 81, téléfax 071 388 81 82



Bulletin de commande

Nous commandons boîte(s) à périodiques au prix de 26 francs/pièce

Nom

Adresse

Date/Signature

marché du travail a porté ses fruits. Les mesures complémentaires ciblées et limitées dans le temps, comme la prolongation de la RHT, et des mesures relatives au marché du travail appliquées dans le cadre de la troisième phase du plan de stabilisation ont permis de consolider et de compléter de façon ciblée et dosée la politique du marché du travail de l'AC. Comparée aux pays plus chichement dotés en matière d'assurance-chômage, la Suisse n'a eu à prendre que peu de mesures discrétionnaires.

La crise s'est aussi révélée moins grave que redouté, ce qui a également aidé la Suisse. Au cours des derniers trimestres, la conjoncture mondiale s'est légèrement redressée, réservant même quelques agréables surprises. L'économie suisse n'a pas été en reste, puisqu'elle affichait déjà au second semestre 2009 des taux de croissance positifs. D'un autre côté, la reprise internationale bénéficiait encore largement de mesures de stabilisation étatiques et d'une politique monétaire très expansive. Comme les effets de ces stimuli s'atténueront au cours des prochains mois, les prévisions n'annoncent qu'un lent rétablissement. La Suisse ne fait pas exception à la règle. La principale menace qui pèse sur la reprise en Suisse réside dans la croissance poussive de la zone euro, qui pourrait subir un nouveau coup de frein du fait de l'endettement élevé de certains pays. Un franc trop fort face à l'euro pourrait en outre poser des problèmes à l'industrie d'exportation.

La situation sur les marchés financiers internationaux ne permet pas non plus de lever l'alerte. Il est en effet à craindre que les marchés n'aient pas encore acquis la stabilité nécessaire pour soutenir une reprise économique solide. Les turbulences qui agitent les marchés constituent par conséquent un des principaux dangers pour l'avenir.

Les problèmes auxquels ont dû faire face de nombreux pays liés à leurs finances publiques au cours des derniers mois mettent notamment en lumière le fait que les mesures étatiques de soutien à la conjoncture ne peuvent en aucun cas constituer une solution durable. Seule la solidité du système économique peut jouer un rôle stabilisateur, pour l'AC également. Durant cette crise, cette solidité a grandement contribué à stabiliser la conjoncture et à protéger la population active. Pour être à même de remplir cette fonction dans des crises futures, notre système doit retrouver son équilibre financier, et la 4e révision de l'AC y contribue.

Martina De Paola, lic.rer.pol., collaboratrice scientifique,
Direction du travail, marché du travail/assurance-chômage,
intégration/coordination, SECO.
Mél. : martina.depaola@seco.admin.ch

Bernhard Weber, chef suppléant du secteur Analyse du marché
du travail et politique sociale, SECO.
Mél. : bernhard.weber@seco.admin.ch

Conséquences de la crise financière sur le Fonds AVS

Le rapport annuel du Fonds de compensation de l'AVS qualifie l'année 2008 d'« annus horribilis ». En cette année de crise, le Fonds a essuyé de lourdes pertes financières qu'il n'a pas pu compenser entièrement en 2009. Cependant, la crise a aussi été l'occasion pour les autorités dirigeantes du Fonds de revoir les structures traditionnelles et de les adapter lorsque c'était nécessaire. Ce qui suit est une présentation des principales mesures prises au lendemain de la crise.

Marco Netzer
Fonds de compensation de l'assurance-vieillesse et survivants (AVS)

En 2008, le Fonds de compensation de l'AVS possédait un portefeuille bien diversifié à l'échelle internationale. Les instruments utilisés étaient tous négociés en Bourse et le Fonds ne contenait aucun produit exotique. On était donc persuadé début 2008 qu'une telle diversification protégerait de manière optimale les avoirs du Fonds contre les fluctuations des marchés financiers.

La crise financière 2008 est unique, car, contrairement aux crises précédentes, elle n'a épargné aucune catégorie de placement : toutes ont subi des pertes, des obligations suisses et internationales à l'immobilier coté, en passant par les actions. A la fin de l'exercice, le Fonds avait perdu 18% de sa valeur comptable, le pire résultat jamais réalisé depuis sa création.

Les autorités dirigeantes du Fonds AVS ont tiré les leçons de la crise 2008 et en ont profité pour procéder à diverses modifications fondamentales.

Hausse de la volatilité et faiblesse de la croissance économique

Il s'agissait d'abord d'analyser si la crise de 2008 était un événement isolé ou si elle était susceptible de se reproduire. Force était de constater que vu l'intégration en profondeur de l'économie mondiale, et surtout des marchés financiers, les crises locales peuvent se propager très rapidement dans le monde entier. L'enjeu est donc de taille pour les économies occidentales, d'autant que la plupart des systèmes d'assurance sociale connaissent d'importantes difficultés financières et doivent faire face à un vieillissement de la population.

L'analyse a fait ressortir qu'en plus de cette volatilité accrue, on devra également s'attendre à une baisse des rendements sur les marchés financiers ces prochaines années. En effet, il faudra très probablement des années pour compenser les pertes de capacité de production enregistrées en 2008. A titre d'exemple inquiétant, choisi à dessein, une situation similaire avait plongé le Japon dans une décennie de morosité économique.

Enfin, les rendements historiquement très bas des placements à taux fixes et à taux variables dans les principales devises ne pourront raisonnablement être « compensés » par un transfert dans des placements plus volatiles.

1re étape : réduction des risques

Avant toute chose, le Fonds AVS a graduellement réduit son exposition au risque, conscient du fait que réduire les risques signifie aussi diminuer les rendements. Or le Fonds de compensation de l'AVS est plus que jamais tributaire de rendements « attrayants ». Les évaluations des résultats de répartition pour les trois assurances sociales (AVS, AI, APG) mettaient en effet impitoyablement en évidence les déficits structurels d'une société vieillissante. Les pertes financières de l'année 2008, qui ont, il est vrai, pu être compensées en partie l'année suivante grâce à des rendements de 13%, ont toutefois fait perdre au Fonds des ressources précieuses. Inutile donc de préciser que la décision de réduire les risques du portefeuille par rapport à la période 2004-2008 et, partant, de diminuer les rendements n'a pas été facile à prendre.

2e étape : développement de l'Office de gestion, gestion active des placements et resserrement de la structure des placements

L'Office de gestion du Fonds de compensation de l'AVS, à Genève, est le cœur opérationnel du Fonds. Il est responsable de la mise en œuvre des décisions stratégiques du Conseil d'administration et de ses diverses sous-instances. Suite à l'année 2008, le Conseil d'administration a décidé d'élargir la marge de manœuvre de l'Office de gestion afin de lui permettre de réagir avec davantage de souplesse aux évolutions inattendues sur les marchés financiers. Cela a mené en 2009 à un élargissement de l'Office de gestion, notamment au niveau de la gestion de fortune, mais également par la constitution d'une unité indépendante de gestion des risques, et à l'engagement de nouveaux collaborateurs qualifiés pour renforcer les structures.

Ces mesures répondaient à l'idée que l'on ne peut plus tabler sur un portefeuille purement statique et qu'il faut pouvoir réagir avec davantage de souplesse aux crises comme celle de 2008. C'est un impératif dans l'hypothèse où de telles crises peuvent se reproduire assez fréquemment, ne serait-ce qu'à plus petite échelle. Jusqu'à la crise en 2008, la pratique avait été de constituer un portefeuille bien diversifié, mais relativement statique.

Afin de préparer la gestion active d'une partie des catégories de placement, le Conseil d'administration a confié pour la première fois à l'Office de gestion un mandat à gérer de manière active, qui reproduit fidèlement, sur une plus petite échelle, la répartition des placements du Fonds AVS. L'Office de gestion a dû à cet effet définir un processus de placement et procéder aux adaptations structurelles permettant une gestion active des placements. Dans ce contexte, le travail du comité de placement a été davantage professionnalisé.

En outre, la structure de la répartition de l'actif du Fonds de compensation de l'AVS a été resserrée à plusieurs reprises en 2009 afin de créer une architecture plus simple et plus stable. Le nombre de mandats et de gestionnaires externes a diminué d'un bon 20%.

3e étape : concentration sur la gestion passive

Les gérants de fortune pratiquant la gestion active n'ont eux non plus pas été épargnés en 2008. Plus de 85% d'entre eux ont enregistré un rendement négatif par rapport à l'indice de référence.

Les autorités dirigeantes du Fonds ont donc décidé de réduire le nombre de mandats de gestion active pour les remplacer en partie par des mandats de gestion passive.

Cela fait déjà quelques années que l'Office de gestion assume en interne plusieurs mandats clés de gestion passive. Les gérants internes ont bien fait face aux difficultés de 2008. En conséquence, le Conseil d'administration a confié de nouveaux mandats de gestion passive à l'Office de gestion en 2009, les effectifs nécessaires ayant été embauchés.

Corollaire appréciable de cette décision, les frais d'administration ont pu être nettement réduits.

Perspectives

Le projet approuvé par le peuple le 27 septembre 2009 prévoit une répartition de la fortune du Fonds de compensation de l'AVS entre trois fonds correspondant aux trois assurances sociales que sont l'AVS, l'AI et les APG. Les organes du Fonds AVS (qu'on appellera à l'avenir Fonds de compensation AVS/AI/APG) sont en train de préparer le terrain et de procéder aux modifications nécessaires pour séparer au 1er janvier 2011 les avoirs des trois fonds qui continueront toutefois d'être gérés par une seule et même institution.

Conséquence de cette répartition : une plus grande transparence pour les trois assurances. Nul n'ignore que les déficits de l'AI ont fortement grevé les comptes de l'AVS ces dernières années. Le financement additionnel temporaire de l'AI et la séparation de l'AVS des autres assurances sociales mettra un terme à cette situation. L'AI ne devra plus compter que sur elle-même, puisque ses éventuels déficits ne seront plus couverts par les autres assurances.

Les autorités dirigeantes du Fonds de compensation de l'AVS sont persuadées que les mesures adoptées et les adaptations réalisées suite à la crise réduiront nettement les répercussions négatives sur la fortune si une nouvelle crise devait se déclencher. Elles sont également conscientes du fait que les difficultés de ces trois assurances sociales ne feront que croître dans les prochaines années, quelle que soit la situation sur les marchés financiers. Il s'agit d'enjeux de taille pour les autorités dirigeantes du Fonds. Mais grâce au soutien d'un Office de gestion aux compétences remarquables, elles ne doutent pas qu'elles pourront accomplir cette tâche difficile au mieux, dans l'intérêt des rentiers et des assurés.

Le présent article a été rédigé en collaboration avec Frederic Methlow, Chief Investment Officer du Fonds de compensation de l'AVS.

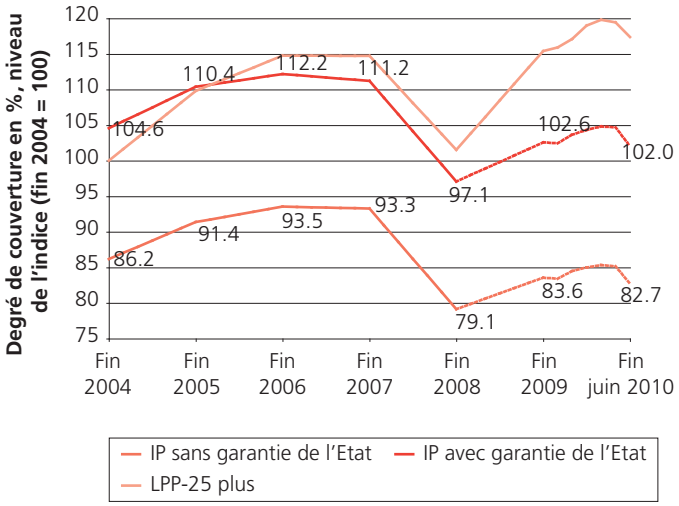
Marco Netzer, président du Conseil d'administration
du Fonds de compensation de l'AVS.
Mél. : marco.netzer@banquecramer.ch

La situation financière des institutions de prévoyance

Les données sur la situation financière des institutions de prévoyance ne sont disponibles qu'avec un certain retard. C'est pourquoi l'Office fédéral des assurances sociales a développé un modèle permettant de connaître beaucoup plus rapidement l'état probable des comptes de ces institutions. Il ressort des estimations faites que la situation s'est selon toute vraisemblance améliorée en raison du redressement des marchés financiers depuis mars 2009.

Thomas Borek
Office fédéral des assurances sociales

Evolution de l'indice Pictet LPP-25 plus et du degré de couverture des institutions de prévoyance enregistrées (IP) pondéré en fonction du capital de fin 2004 à fin juin 2010 **G1**



Sources : Pictet & Cie, 2010 ; statistiques des caisses de pensions 2004-2008, OFS ; propres calculs et graphique[2]

L'évolution de la situation des institutions de prévoyance s'explique surtout par celle qui prévaut sur les marchés financiers. Une comparaison entre l'évolution de l'indice LPP-25 plus et celle du degré de couverture sur la même période le montre (graphique **G1**) : ce degré augmente lorsque l'indice est bien orienté et diminue lorsque l'indice est en baisse. Le degré de couverture se redresse toutefois beaucoup moins vite que l'indice du marché financier. Cela provient du fait que seule la partie des rendements obtenus dépassant le rendement cible[1] contribue à une amélioration du taux de couverture.

Lors du calcul du degré de couverture pondéré, pour chaque institution de prévoyance, le degré de couverture est pondéré d'après le niveau de capital de prévoyance. C'est pourquoi le degré de couverture des institutions de prévoyance enregistrées pondéré en fonction du capital équivaut au degré de couverture de la caisse que constitueraient toutes les institutions enregistrées si elles étaient réunies. Ainsi le degré de couverture pondéré en fonction du capital fournit une indication sur la situation financière de l'ensemble du système.

Description succincte du modèle

Les données sur la situation financière des institutions de prévoyance ne sont disponibles qu'avec un certain retard. Ainsi, actuellement, les données les plus récentes sont celles de la statistique des caisses de pensions 2008[3], qui présente la situation de fin 2008. L'Office fédéral des

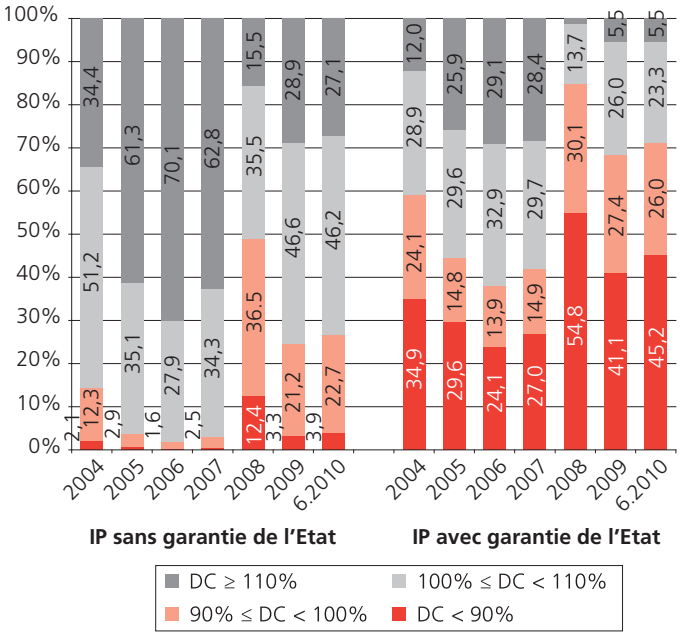
1 Pour une institution de prévoyance, le rendement cible est celui qui doit être obtenu pour que le degré de couverture soit maintenu. Le niveau de ce rendement dépend du taux d'intérêt technique appliqué et du taux d'intérêt minimal LPP ainsi que de la part du capital revenant aux rentiers et aux assurés actifs.

2 Les degrés de couverture pondérés en fonction du capital de fin 2004 à fin 2008 ont été calculés sur la base des données relevées par la statistique des caisses de pensions de l'OFS pour toutes les institutions de prévoyance enregistrées. La valeur de fin 2009 et l'évolution du 1er semestre 2010 sont des estimations et reposent sur le modèle développé par l'OFAS pour évaluer sans retard la situation financière des institutions de prévoyance.

3 OFS, Neuchâtel 2010.

assurances sociales a donc mis au point un modèle lui permettant de disposer beaucoup plus rapidement d'estimations sur la situation du jour. Ces estimations sont aujourd'hui basées sur les données relatives au capital de prévoyance contenues dans la statistique des caisses de pensions 2008, les taux d'intérêt appliqués et l'allocation des actifs des différentes institutions de prévoyance. Le rendement cible et l'objectif rendement des placements (en fonction de l'évolution des indices pertinents des marchés des capitaux) pour la période d'observation sont ainsi estimés pour chaque caisse. Il est dès lors possible de se faire une idée de la situation financière du moment de toutes les institutions de prévoyance prises en compte dans la statistique des caisses de pensions.[4]

Degré de couverture (DC) des IP enregistrées de fin 2004 à fin 2009, et à fin juin 2010 **G2**

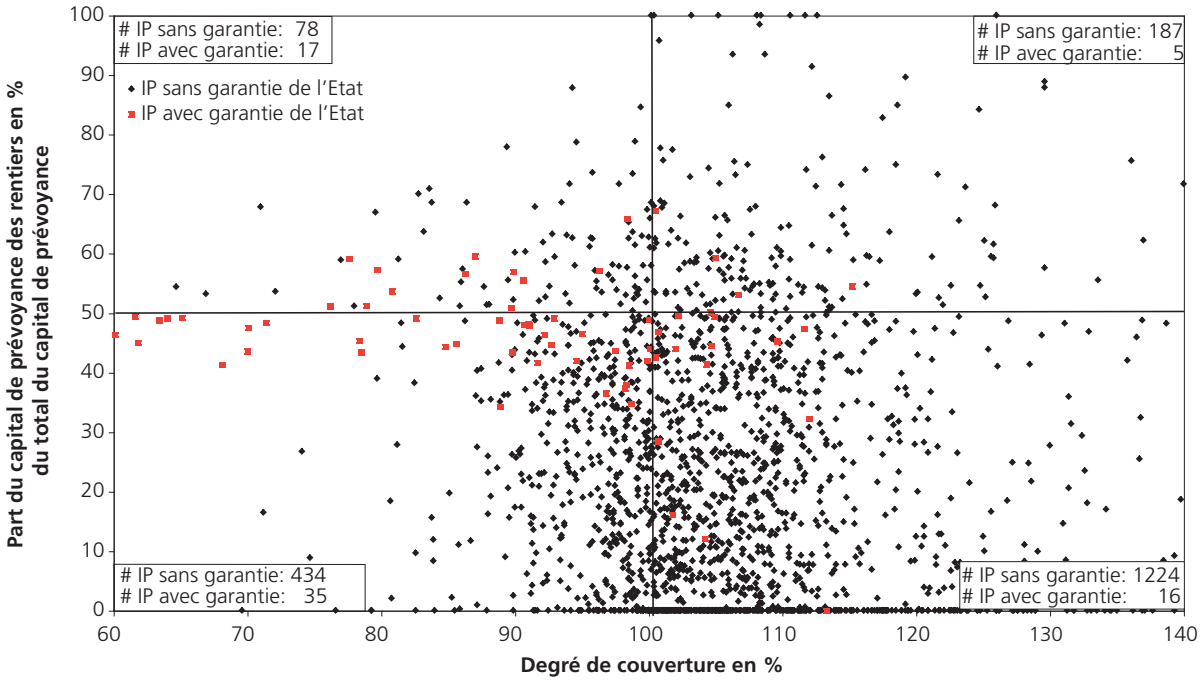


Sources : statistiques des caisses de pensions 2004-2008, OFS ; propres calculs et graphique

4 Les estimations tiennent compte des 1923 institutions de prévoyance enregistrées dans la statistique 2008 des caisses de pensions, fournissant des prestations réglementaires et ayant des assurés actifs.

5 Les institutions collectives et certaines institutions partiellement autonomes dont toutes les prestations de rentes sont servies par une compagnie d'assurances ne constituent pas de capital de prévoyance pour les rentiers, d'où l'accumulation des points sur la ligne de 0%.

Répartition des IP enregistrées selon le degré de couverture et la part du capital des rentiers dans le total du capital[5] fin juin 2010 **G3**



Source : statistique des caisses de pensions 2008, OFS ; propres calculs et graphique

Situation actuelle

Le redressement des marchés financiers depuis mars 2009 a entraîné une amélioration de la situation financière des institutions de prévoyance par rapport à fin 2008. Le degré de couverture des institutions enregistrées, pondéré en fonction du capital, a à nouveau atteint, en avril 2010, son niveau de fin 2004 (graphique **G1**). Mais les pertes de cours de juin de cette année ont freiné la tendance à la hausse. De plus, un bon quart des institutions sans garantie de l'Etat présentait encore un découvert fin juin 2010 (graphique **G2**) et la majorité des caisses avait un degré de couverture inférieur à 110%, ce qui signifie qu'elle ne dispose pas encore des réserves de fluctuation suffisantes pour faire face à un nouveau revers sur les marchés financiers.

Le degré de couverture actuel, comme la part des caisses ayant un découvert, peut évoluer rapidement en raison des fluctuations parfois fortes des cours en Bourse. C'est pourquoi il ne suffit pas de présenter et d'analyser la situation financière du moment, mais il faut aussi tenir compte de l'évolution à plus long terme.

Le taux de couverture est un indicateur important pour évaluer la situation financière des institutions de prévoyance, mais il ne permet pas de porter un jugement sur la situation d'ensemble. C'est pourquoi un élément supplémentaire est introduit dans le graphique **G3**: la part du capital de prévoyance des rentiers dans le total du capital de prévoyance (taux du capital des rentiers). Cette information est utile, car plus cette part est importante, plus un assainissement est difficile à réaliser lorsqu'une institution a des problèmes financiers.[6] De ce fait, lorsque deux institutions ont le même taux de couverture, celle dans laquelle le taux du capital des rentiers est le plus élevé se trouve dans une situation moins favorable que l'autre. Il est réjouissant que le taux du capital des rentiers ne dépasse 50% que dans un petit nombre d'institutions présentant un découvert (cf. graphique **G3**), et que la majorité des caisses (sans garantie de l'Etat) se trouvent dans le quadrant inférieur droit.

Thomas Borek, Dr. sc. math., secteur Mathématiques
de la division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél. : thomas.borek@bsv.admin.ch

6 Cela provient du fait que la majeure partie des mesures d'assainissement mettent à contribution les assurés actifs et leurs employeurs. Ainsi, plus la part des rentiers est importante, plus l'opération est difficile.

Des champs politiques marqués par le fédéralisme, comparatif européen

La politique sociale suisse est traditionnellement très marquée par le fédéralisme. Comment l'organisation et la fourniture des prestations sociales a-t-elle évolué entre 1980 et 2006 ? Quelle est la situation dans d'autres Etats européens ? Les missions de la politique sociale ont-elles été transférées à des échelons régionaux ou communaux ? Le rapport de recherche de l'étude comparative « Rescaling Social Welfare Policies » fournit des résultats intéressants et nuancés sur l'évolution de l'Etat social en Suisse, qu'il met en perspective dans le contexte européen.

Beat Baumann
Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social

Rahel Strohmeier Navarro Smith
Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social

La dimension territoriale de la politique sociale

Le *rescaling*, ou reterritorialisation, désigne la nouvelle orientation de l'organisation de l'Etat social entraînant un déplacement des compétences entre ses différents niveaux (national, régional et communal), dans laquelle les niveaux décentralisés acquièrent une importance croissante au détriment de l'Etat central (Kazepov 2008). Souvent, plusieurs niveaux d'exécution (Etat central, région, commune) interviennent dans la planification, le pilotage et la fourniture de prestations (*multi-level governance* ou gouvernance multi-niveaux). Des institutions décentralisées obtiennent des pouvoirs de décision nouveaux, assument de nouveaux rôles, en tant que mandataires ou organes de surveillance, et pratiquent de nouvelles formes d'action administrative (nouvelle gestion publique, externalisation, mandats de prestations, etc.). De plus en plus d'organisations non gouvernementales, avec ou sans but lucratif, se transforment en producteurs et en fournisseurs de prestations sociales traditionnellement fournies par l'Etat (Harvey 1989). De la sorte, ce n'est plus l'Etat (central) qui fait la politique sociale mais un welfare regime ou un système formant Etat-Providence. L'ancien Etat prestataire *(« Leistungsstaat »)* cède la place à un Etat garant (*« Gewährleistungsstaat »,* cf. Bieling 2009, 238), où l'Etat (central) assume la responsabilité d'ensemble de ses missions, mais ne doit pas nécessairement exercer toutes les fonctions qui leur sont liées. La reterritorialisation comprend différentes fonctions (régulation, pilotage, financement et fourniture de prestations) qui peuvent être diversement combinées entre les différents niveaux de l'Etat et des acteurs privés.

L'hypothèse de travail du projet européen de recherche[1] était que la période est caractérisée par une phase intensive de construction et de transformation structurelle du secteur social, accompagnée d'évolutions contradictoires tant vers une forte décentralisation que vers des phénomènes isolés de (re)centralisation. L'étude montre que cette situation est ambivalente : l'implantation locale des prestations sociales augmente leur efficacité, mais les différences régionales dans le traitement des problèmes socio-économiques sont de plus en plus importantes. L'étude s'est donc penchée sur les processus de

1 Le projet de recherche européen « Rescaling of Social Welfare Policies – A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe » a été conduit par Yuri Kazepov, professeur à la faculté de sociologie de l'Université d'Urbino (Italie), et coordonné par Kai Leichsenring, du Centre Européen de Recherche en Politique Sociale, basé à Vienne (Autriche). Cette étude comparative porte sur les conséquences des tendances à la décentralisation et à la privatisation dans trois champs politiques – l'aide sociale, les mesures d'activation du marché du travail et l'aide aux personnes âgées – dans huit pays européens – Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Pologne, Suède et Suisse – de 1980 à 2006. L'équipe suisse était composée de Beat Baumann (responsable du projet), Jürgen Stremlow (co-responsable du projet), Annegret Bieri et Rahel Strohmeier Navarro Smith, de la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social. Publication finale du projet : Kazepov, Yuri (éd.) (2010), Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe, Ashgate, Farnham. Pour tout renseignement sur le projet, consulter le document : www.euro.centre.org/detail.php?xml_id=89 ; www.hslu.ch/s-abstract_rescaling.pdf.

reterritorialisation en jeu, et s'est efforcée de les caractériser à l'échelle européenne et d'en comparer les effets suivant les pays. Le présent article retrace les grandes lignes de l'étude et présente quelques-uns de ses principaux résultats.

L'étude était centrée sur trois champs politiques : les mesures du marché du travail, l'aide sociale et l'aide et les soins aux personnes âgées. Les réseaux des chercheurs et du Centre Européen de Recherche en Politique Sociale ont permis la participation des huit pays. Afin de pouvoir tirer des conclusions sur l'hétérogénéité intra-étatique (c.-à-d. régionale ou communale) des combinaisons institutionnelles et sur les prestations effectivement fournies, le projet se penche, pour chaque pays, sur deux régions ou communes aussi différentes que possible.[2]

Tendance de la reterritorialisation : décentralisation ou (re)centralisation ?

Différentes tendances de décentralisation et de (re)centralisation se dessinent selon les champs politiques. Dans tous les pays étudiés a commencé une transformation parfois importante des institutions chargées des *politiques actives du marché du travail,* avec des mesures aux niveaux local et régional (agences de l'autorité nationale de l'emploi ou antennes des collectivités territoriales). Les prestations sociales comme le placement ou les programmes d'insertion par le travail nécessitent un contact personnel avec la personne au chômage. Dans les trois pays scandinaves étudiés (Finlande, Norvège et Suède), qui sont des Etats unitaires, les compétences de l'autorité nationale de l'emploi ont été transférées à des antennes régionales et locales (déconcentration). En Pologne, en France et en Italie, une réforme générale de l'Etat a donné lieu à une décentralisation qui a eu des conséquences indirectes sur l'organisation de la politique de l'emploi : en Pologne et en France, une décentralisation politique progressive a entraîné un transfert limité de compétences aux collectivités locales, et en Italie, un transfert général des compétences aux régions s'est accompagné d'un désengagement complet de l'Etat central. La Suisse, en revanche, possède une longue tradition fédérale. Dans les 20 à 30 dernières années, elle a plutôt été le théâtre d'une centralisation des mesures du marché du travail : l'Etat fédéral en a assumé la responsabilité générale et en a délégué l'exécution (fournir les prestations) aux cantons. Dans l'immédiat après-guerre, c'étaient les communes et les cantons qui proposaient des possibilités d'emploi aux personnes au chômage.

La situation est assez similaire dans le champ politique de l'*aide sociale.* Un transfert des missions et des compétences vers les communes a eu lieu depuis 1990 dans presque tous les pays étudiés, tant au niveau de la législation qu'à celui des compétences politiques de planification, du financement des prestations d'aide sociale (financières et de conseil), et de l'exécution. En Suisse, l'évolution depuis 1990 est différente selon les cantons : si certains petits cantons assument désormais l'exécution seuls (p. ex. Glaris) ou de concert avec les communes (p. ex. Uri et Nidwald), dans d'autres cantons, la responsabilité de l'aide sociale (organisation, exécution, financement) a été entièrement transférée aux communes. L'exécution de l'aide sociale dans les quatre cantons suisses étudiés reflète également cette diversité. En Argovie et dans le canton de Zurich, elle est du ressort de services sociaux communaux ou régionaux dépendant des communes. Dans le canton de Neuchâtel, dix services communaux ou intercommunaux sont chargés de l'exécution de l'aide sociale. Enfin, Vaud présente une physionomie où l'exécution incombe à douze centres sociaux régionaux ou intercommunaux pilotés par le canton et soutenus par des associations de communes, à l'exception de Lausanne. Il faut noter par ailleurs que l'importance de l'aide sociale en Suisse a augmenté depuis son intégration dans le système de sécurité sociale, ce qui se traduit par une augmentation constante du nombre de bénéficiaires jusqu'à 2006 (OFS, 2010).

Dans le champ de l'*aide* et des *soins aux personnes âgées,* le phénomène de décentralisation ne se vérifie pas. Au contraire. Il s'agit d'un champ politique encore jeune, puisque seuls les pays scandinaves et la Suisse ont une tradition de plusieurs décennies en la matière, et, phénomène intéressant, on observe dans tous les pays à partir des années 1990 des tendances à davantage de centralisation. Différentes formes apparaissent : il n'y a pas de délégation totale de la responsabilité de la planification, de la réglementation et du financement au niveau national, mais les modèles territoriaux décentralisés conservent en général leur forme de base et la répartition des compétences existante est inscrite dans une loi-cadre nationale. La centralisation peut en outre être interprétée comme l'importance croissante – mais à différents degrés selon les pays étudiés – de l'aide et des soins aux personnes âgées en tant que champ politique associé à des mesures clairement définies.

Les tendances à la reterritorialisation identifiées doivent être analysées en fonction du contexte (système social, cadre institutionnel). La reterritorialisation n'est pas un désengagement néolibéral de l'Etat visant à surmonter des situations sociales problématiques, comme on peut le montrer par l'exemple de la réorganisation des mesures du marché du travail. En effet, lorsque l'Etat central transfère des missions à des collectivités terri-

2 Les critères suivants ont déterminé le choix des régions : (1) régions urbaines et rurales ; (2) les différences les plus grandes possibles dans l'organisation des missions et des structures (compétences politiques, financement et exécution) ; et (3) un niveau de problème « moyen » (niveau de chômage, vieillissement de la population). La saisie des données s'est faite au moyen de « vignettes ». Pour une présentation détaillée, on consultera le rapport final sur la Suisse : Baumann et al., 2010.

toriales, ce n'est pas qu'il se désengage et s'amaigrit. On le voit dans les Etats scandinaves, où la restructuration de la politique du marché du travail doit mettre en place les conditions institutionnelles d'un meilleur accompagnement des chômeurs de longue durée. L'évolution a été différente en Allemagne, où une réforme sociale de grande ampleur, la fusion des allocations de chômage et de l'aide sociale, a été mise en œuvre parallèlement à une réduction de la durée de perception des prestations, désormais limitée à douze mois. Si les régions ou les communes ne disposent pas des ressources nécessaires, une décentralisation de la responsabilité des mesures du marché du travail entraîne une réduction des prestations. Si l'Etat central (sauf en Italie) reste l'instance qui définit, de concert avec les régions et les communes, les mesures à prendre, des agents économiques privés exercent une influence croissante dans la fourniture des prestations (p.ex. exécution de mesures du marché du travail confiée à des entreprises privées). Toutefois, contrairement à ce qui se passe dans le système de santé, il n'y a pas d'assurances-chômage privées à but lucratif, ni une pression de la part des assureurs privés pour limiter les prestations garanties par l'Etat dans l'assurance-chômage afin de créer un marché pour des prestations privées.

L'analyse des pays étudiés montre qu'une transformation de l'Etat accompagnée à la fois d'un transfert de compétences à des collectivités infranationales et de l'intervention de nouveaux acteurs n'entraîne une amélioration en termes de proximité des citoyens et d'efficacité des prestations que si l'Etat central assume le contrôle de la qualité, réduit les différences régionales, renforce la position des chômeurs en leur accordant des droits et transfère aux collectivités infranationales les ressources financières requises. Si ces dernières ne disposent pas du financement nécessaire, la décentralisation n'est rien d'autre qu'une réduction des prestations aux conséquences complètement arbitraires. Si, par ailleurs, il n'y a pas de cadre juridique solide pour soutenir les chômeurs, le risque de mesures arbitraires est grand. Si, enfin, l'Etat central n'assume aucun contrôle, de grands différences régionales peuvent apparaître, et avec elles des risques sérieux pour la cohésion de l'Etat.

La Suisse : gouvernance et administration multiniveaux

La gouvernance de la politique sociale suisse s'insère dans un système qui se développe sur plusieurs niveaux. Les cantons délèguent des compétences à la Confédération et sont chargés de mettre en œuvre les lois (fédéralisme d'exécution) ou accomplissent une mission conjointement avec la Confédération et/ou les communes (exécution en commun). La collaboration entre les niveaux est toutefois différente selon le champ politique, comme le montre le tableau **T1**. Pour le dire autrement, chaque champ politique est structuré différemment sur les plans territorial et institutionnel. Les mesures du marché du travail sont fournies par différents sous-systèmes de la sécurité sociale : en cas de perte d'emploi, il s'agit des mesures de l'assurance-chômage, fixées par la Confédération et mises en œuvre par les cantons ; en cas d'incapacité de gain suite à une invalidité, il s'agit des mesures de l'AI, également fixées par la Confédération et mises en œuvre par les cantons ; en cas de chômage de longue durée, il s'agit de l'aide sociale, réglementée par les cantons et souvent mise en œuvre par les communes. Dans l'aide et dans les soins aux personnes âgées, seul le financement des soins de santé dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire de base est réglementé au niveau national. L'organisation et la garantie des prestations de l'aide et des soins aux personnes âgées sont en revanche du ressort des cantons et des communes. Dans ce domaine, la Confédération n'a qu'une compétence législative limitée, qui concerne surtout le cofinancement des prestations médicales. On constate que la législation de l'aide sociale et de l'aide et des soins aux personnes âgées est davantage décentralisée que celle des mesures du marché du travail.

Niveau de l'Etat ayant la compétence législative dans trois champs politiques **T1**

	Mesures du marché du travail	Aide sociale	Aide et soins aux personnes âgées
Confédération	++	–	(+)
Canton	++	+(+)	+(+)
Communes	+(+)	++	++

Source : représentation des auteurs

++ Compétences très élevées
+(+) Compétences élevées
– Aucune compétence
+ Compétences moyennes
(+) Compétences limitées

L'exécution des mesures dans les différents champs politique suit un schéma similaire. Pour les mesures du marché du travail, l'organisation est d'abord du ressort des cantons et pour l'aide sociale, elle incombe d'abord aux communes, qui sont également compétentes pour le minimum vital et pour l'offre de mesures de réinsertion. Quant à l'aide et aux soins aux personnes âgées, les communes, seules ou avec les cantons, élaborent les offres dans les domaines de l'aide et des soins à domicile et des EMS.

Les efforts déployés par la Suisse dans le cadre de la RPT (réforme de

la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons) pour démêler les tâches et les attribuer à un niveau unique – la Confédération ou les cantons – est à l'opposé de la tendance européenne. En effet, dans presque tous les autres pays étudiés, la tendance est à la différenciation du système à plusieurs niveaux et à une extension des formes de coopération. Seules l'Italie et la Norvège font exception : en Norvège, la compétence pour l'aide et les soins aux personnes âgées a été entièrement déléguée des niveaux régional et local au niveau local, et en Italie, pays dont l'Etat a entièrement délégué les compétences de la politique du marché du travail aux régions, cette attribution à un seul niveau étatique n'a pas fait ses preuves, car de nombreuses régions n'ont pas rempli cette nouvelle mission de manière satisfaisante. Comme le montre l'exemple de la RPT, la renonciation de la Confédération à intervenir n'entraîne pas inéluctablement une disparition des coopérations (verticales). Le retrait de la Confédération de certaines fonctions peut être compensé par une coopération (horizontale) intensive entre cantons.

En ce qui concerne la coordination horizontale entre acteurs de l'Etat (la plupart du temps, les autorités compétentes) et du secteur privé (souvent des organisations non gouvernementales d'intérêt public), la Suisse est un modèle à l'échelle européenne – même si, vu de l'intérieur, des améliorations peuvent encore être apportées ici ou là. La coopération en matière d'aide et de soins aux personnes âgées est fixée dans le cadre de conventions de prestations, les organisations concernées perçoivent des financements publics et, dans le domaine des soins, emploient de plus en plus des personnes spécialement formées à leurs tâches, conformément aux dispositions de la LAMal. Par comparaison, en Italie et en Espagne, l'intervention du tiers secteur dans les prestations d'aide et de soins aux personnes âgées correspond à une situation très différente : les prestations sont fournies par des non-professionnels, souvent des bénévoles, dans des cas où elles ne peuvent pas ou plus être apportées par la famille. Toutefois, l'intervention de professionnels n'est pas en soi une garantie que les prestations répondront aux besoins des personnes dans une situation de détresse.

En quoi la Suisse peut-elle tirer profit des expériences menées dans les autres pays européens ?

Une comparaison internationale n'a de sens que si l'on dispose d'ordres de grandeur comparables. La Pologne ou l'Italie, par exemple, ne se prêtent pas à une comparaison avec la Suisse et son système d'Etat social fédéral. Pour que l'analyse soit pertinente dans les champs politiques étudiés, la Suisse devrait plutôt être comparée à des pays ou régions de petite taille et économiquement forts, comme les pays scandinaves, et spécialement la Norvège. Et la Suisse ne doit pas craindre une telle comparaison : elle réalise une très bonne performance, tant pour les prestations sociales que pour le niveau des revenus de transfert destinés à la population. Toutefois, la réorganisation de l'Etat social de type scandinave est plus rapide que celle de la Suisse fédérale. Les pays scandinaves ont une structure institutionnelle plus simple avec des communes, qui jouent un rôle important dans la politique sociale et sont en moyenne de quatre à onze fois plus grande que les communes suisses. La Suisse peut améliorer l'efficacité de la politique sociale en optimisant la répartition verticale des compétences entre les différents niveaux de l'Etat. Cela peut entraîner une transformation importante qui nécessite une modification de la Constitution. Mais quelles seraient les mesures d'amélioration faciles à prendre pour étendre la marge de manœuvre de la politique dans une répartition des compétences donnée, sans doute sous-optimale ?

Les propositions du rapport – dérivées des expériences faites dans les autres pays – peuvent être mises en œuvre dans le cadre de la répartition actuelle des compétences. Les propositions peuvent être classées en quatre catégories : 1. élargir la marge de manœuvre politique ; 2. étendre les droits sociaux ; 3. faciliter l'accès aux prestations ; 4. améliorer la coordination. D'autres solutions, plus avancées, sont possibles, impliquant des changements institutionnels et/ou la dissociation de la répartition des compétences.

Présentons brièvement une proposition avancée par les deux auteurs de l'article : en partant des expériences faites dans les Etats scandinaves, ils estiment qu'il faut considérer que le chômage de longue durée (plus de douze mois) est un risque social propre, distinct du chômage de moins de douze mois, et qu'il faut créer une assurance sociale propre pour ce type de chômage.[3] L'idée est de considérer que les chômeurs de longue durée ont droit à des mesures de réinsertion, mais qu'ils ont également l'obligation de coopérer. Aujourd'hui, ces principes ne s'appliquent pas aux chômeurs en fin de droit. L'assurance sociale proposée constituerait une base légale à des mesures de réinsertion adaptées aux personnes, mesures qui ne sont possible aujourd'hui qu'exceptionnellement, lorsque la collaboration interinstitutionnelle fonctionne effectivement. Des agences de conseil et d'accompagnement rechercheraient, de concert avec la personne, une solution durable. La réinsertion sur le marché du travail primaire ne serait qu'un objectif possible parmi d'autres, comme la formation initiale, la formation continue, le reclassement

3 La recommandation a été intégrée dans la stratégie de lutte contre la pauvreté de la CSIAS, cf. CSIAS Janvier 2010, pp. 12-13 ; www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie-f.pdf

ou le bénévolat. Des centres de prestations devraient être créés pour conseiller et accompagner les chômeurs de longue durée. Ces centres proposeraient du coaching (actuellement surtout du ressort de l'AI), des prestations de placement (surtout du ressort de l'AC), des prestations de conseil social (surtout du ressort de l'aide sociale) et une aide à la recherche de places d'apprentissage (orientation professionnelle).

Les chômeurs de longue durée auraient un droit individuel à une prestation financière dont le niveau correspondrait plus ou moins à celui des prestations complémentaires. Toutefois, dans les cas où cette prestation ne suffirait pas pour soutenir une famille entière et où le revenu de cette famille ne lui garantirait pas le minimum vital, une prestation complémentaire serait versée pour atteindre ce niveau.

Bibliographie

Baumann, Beat ; Stremlow, Jürgen ; Strohmeier Navarro Smith, Rahel ; Bieri, Annegret (2010) Arbeitsmarktmassnahmen, Sozialhilfe und Alterspflege in der Schweiz – föderal geprägte Politikfelder im europäischen Vergleich. OFAS Rapport de recherche 6/10 : Berne.

Bieling, Hans-Jürgen (2009). «Privat oder Staat»? Zur Entwicklung politischer Leitbilder über die Rolle des Staates. In WSI-Mitteilungen 5. 235–242.

CSIAS (éd.) (Janvier 2010) Pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale : Eléments d'une stratégie nationale. Une contribution à la discussion de la Conférence suisse des institutions d'action sociale CSIAS. Berne. Consulté le 6 avril 2010 sur la page www.skos.ch/store/pdf_f/schwerpunkte/medienkonferenzen/4.1.2010/Armutsstrategie-f.pdf

Harvey, David (1989) : From managerialism to entrepreneurialism : the transformation in urban governance in late capitalism. Geografiska Annaler, 71 (1), 3–17.

Kazepov, Yuri (2010) (ed.) «Rescaling of Social Welfare Policies – a comparative study towards the path of multi-level governance in Europe». Ashgate : European Centre Vienna.

Kazepov, Yuri (2008): The Subsidiarisation of Social Policies : Actors, Processes and Impacts. Some reflections on the Italian case from a European perspective. European Societies, 10 (2): 247–273.

Office fédéral de la statistique (OFS) 2010. La statistique suisse de l'aide sociale 2008. Résultats nationaux. Neuchâtel.

Schmid, Walter (21.7.2009) Versicherung für Langzeitarbeitslose. NZZ. Consulté le 14 août 2009 sur la page www.nzz.ch/nachrichten/schweiz/versicherung_fuer_langzeitarbeitslose_1.2781215.html

Beat Baumann, lic. rer. pol., chargé de cours et responsable de projet à la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social.
Mél. : beat.baumann@hslu.ch

Rahel Strohmeier Navarro Smith, lic. phil., chargée de cours et responsable de projet à la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social.
Mél. : rahel.strohmeier@hslu.ch

Registre des allocations familiales : un soutien clair au régime des allocations familiales

Le 18 juin 2010, le Conseil national et le Conseil des Etats ont adopté une modification de la loi sur les allocations familiales (09.068), créant ainsi la base légale à l'institution du registre des allocations familiales (RAFam). Le RAFam sera tenu par la Centrale de compensation (CdC). Son objectif premier est d'empêcher le cumul des allocations familiales et sa mise en service est prévue pour le début de 2011.

Giovanna Battagliero
Office fédéral des assurances sociales

Situation initiale

La loi sur les allocations familiales (LAFam)[1] et l'ordonnance sur les allocations familiales (OAFam)[2] sont en vigueur depuis le 1er janvier 2009. Lors de la consultation du printemps 2007 sur l'OAFam, la plupart des participants ont demandé la création d'un registre central des enfants et des bénéficiaires d'allocations familiales (registre des allocations familiales). En outre, deux motions au contenu identique (motions 07.3618 Schiesser et 07.3619 [Zeller-]Engelberger « Empêcher le cumul des allocations familiales ») ont été déposées au Conseil national et au Conseil des Etats, puis transmises. On a estimé que la création d'un tel registre était indispensable pour garantir le respect de l'interdiction du cumul des allocations familiales.

Le 19 septembre 2008, le Conseil fédéral a chargé le Département fédéral de l'intérieur (DFI) de lui soumettre un message sur la modification de la LAFam prévoyant la création d'un registre des allocations familiales.

Une audition a été menée du 13 mars au 8 mai 2009 auprès des milieux concernés. Tous les participants à l'exception de deux caisses de compensation pour allocations familiales (CAF) ont approuvé le projet sur le fond. Les demandes de la majeure partie des participants concernaient des modifications touchant l'accès au RAFam (accès également accordé aux employeurs à qui est déléguée la tenue de dossiers) et le financement (financement intégral par la Confédération).

Le 2 septembre 2009, le Conseil fédéral a approuvé à l'attention du Parlement le message et le projet de modification de la loi sur les allocations familiales portant sur l'institution d'un registre des allocations familiales.[3] Suite aux résultats de l'audition et contrairement à l'avant-projet, le Conseil fédéral a demandé que la Confédération assume les frais de mise en place du registre, les frais d'exploitation, en revanche, devant, comme prévu dans l'avant-projet, être assumés par les services chargés de l'exécution.

Lors des débats parlementaires qui ont suivi, deux points ont principalement fait l'objet de discussions. Au cours du premier débat en séance plénière du Conseil national, il a tout d'abord été décidé que toutes les rentes pour enfants de la prévoyance vieillesse et survivants, de l'assurance-invalidité, de la prévoyance professionnelle et de l'assurance-accidents devaient également être enregistrées dans le RAFam. Par ailleurs, le Conseil national a plaidé en faveur d'un financement intégral par la Confédération (frais de mise en place du registre et frais d'exploitation). A l'instar du Conseil fédéral, le Conseil des Etats était d'un autre avis sur ces deux questions, ce qui a nécessité l'ouverture d'une procédure d'élimination des divergences. En ce qui concerne les rentes pour enfants, le Conseil national s'est rangé à l'avis du Conseil des Etats et a renoncé à l'idée de les introduire dans le RAFam. Pour ce qui est du financement, c'est le Conseil des Etats qui s'est rangé à l'avis du Conseil national. Ainsi, les Chambres fédérales ont pu approuver la modification de la LAFam (09.068) le

1 Loi fédérale du 24 mars 2006 sur les allocations familiales ; RS **836.2**

2 Ordonnance du 31 octobre 2007 sur les allocations familiales ; RS **836.21**

3 FF **2009** 5491

18 juin 2010.[4] Par conséquent, les bases légales pourront, sous réserve d'un éventuel référendum, entrer en vigueur en octobre 2010 et le RAFam pourra être mis en service au début de 2011.

Caractéristiques du registre des allocations familiales

Le RAFam sera tenu par la Centrale de compensation (CdC). Il constitue la plate-forme centrale d'information pour les allocations familiales versées selon le droit suisse pour tous les enfants domiciliés en Suisse ou à l'étranger. Selon une estimation récente, 1,7 million d'enfants pour lesquels est versée une allocation pour enfants ou une allocation de formation professionnelle seront enregistrés lors de la mise en service du RAFam.

Objectifs du registre des allocations familiales (art. 21a LAFam)

L'objectif premier du RAFam est d'empêcher le cumul des allocations familiales au sens de l'art. 6 LAFam. Par ailleurs, le registre constituera une aide à l'exécution pour les services chargés de l'exécution de la LAFam, en particulier dans la tâche de vérifier si une allocation est déjà versée pour un enfant. En outre, le RAFam favorise la transparence en ce qui concerne les allocations familiales perçues et fournit des informations à la Confédération et aux cantons. Enfin, le RAFam doit – en complément à la statistique nationale sur les allocations familiales[5] – fournir les données nécessaires aux enquêtes statistiques.

Contenu du registre des allocations familiales

Dans le RAFam sont enregistrées les allocations familiales selon la LAFam et la loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA).[6] Sont également enregistrés les suppléments aux indemnités journalières versées par l'assurance-chômage[7] et aux indemnités journalières de l'AI versées dans le cadre de mesures de réadaptation.[8] Ces prestations sont subsidiaires par rapport aux allocations versées en vertu de la LAFam et de la LFA. En revanche, les rentes pour enfants et les rentes d'orphelins de la prévoyance vieillesse et survivants, les rentes pour enfants de l'assurance-invalidité et les prestations pour enfants dans le cadre de l'assurance-accidents et des allocations pour perte de gain ne doivent pas figurer dans le registre, car, dans ces cas, le cumul avec les allocations selon la LAFam et la LFA est admis.

Sont déterminantes pour la structure du RAFam les informations sur l'enfant pour lequel une allocation est versée. Dans les dispositions d'exécution figure la liste exhaustive des données devant être saisies pour chaque enfant et chaque allocation :

- le numéro d'assuré et les données d'identification personnelles (nom de famille, prénoms, date de naissance et sexe) des enfants et des bénéficiaires ;
- le lieu du bénéficiaire avec l'enfant : père, mère, beau-père, belle-mère, père nourricier ou mère nourricière, frère, sœur, grand-père, grand-mère ;
- le statut professionnel du bénéficiaire : salarié, indépendant, personne sans activité lucrative, agriculteur, membre de la famille travaillant dans l'exploitation agricole, travailleur agricole, chômeur, bénéficiaire d'une indemnité journalière de l'AI dans le cadre de mesures de réadaptation ;
- le service compétent pour la fixation et le versement des allocations, c'est-à-dire le service légalement responsable et, si ce dernier n'est pas compétent pour la tenue des dossiers et la communication des données, également le service communiquant effectivement les données ;
- le type d'allocation : allocation de naissance, d'adoption, allocation pour enfant, allocation de formation professionnelle, allocation différentielle ;
- la base légale de l'allocation : LAFam, LFA ou LACI et régime cantonal d'allocations familiales ; LAI ;
- le début et la fin du droit.

Les allocations familiales sont annoncées au RAFam après approbation de la demande ou après mise en œuvre d'une modification influant sur le droit aux allocations (atteinte de l'âge de 16 ans par exemple, impliquant le passage de l'allocation pour enfant à l'allocation de formation professionnelle). Seules les différences payées pour des enfants domiciliés à l'étranger peuvent être communiquées au RAFam dès le moment de la demande, cela à des fins de simplification de la coordination des allocations familiales dans un contexte international.

Accès au registre des allocations familiales (art. 21b LAFam)

Services ayant accès au registre

Ont accès au RAFam les services d'exécution soumis à l'obligation de communiquer ainsi que leurs autorités de surveillance. Sont soumises à l'obligation de communiquer les CAF au nombre d'environ 200, les caisses de chômage (25 publiques et 10 privées) ainsi que les 79 caisses de compensation AVS (art. 21c LAFam). Sont compétentes en matière de surveillance les autorités cantonales exerçant la surveillance des CAF au sens de l'art. 17 LAFam, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en tant qu'autorité de surveillance fédérale des allocations familiales et en tant qu'autorité de surveillance des caisses de compensation AVS (art. 27 LAFam et art. 72 LAVS[9]), ainsi que le SECO pour ce qui est des caisses de chômage (art. 83 LACI).

4 FF **2010** 3875

5 Statistique au sens de l'art. 27, al. 2 LAFam en corrélation avec l'art. 20 OAFam ; cf. www.ofas.admin.ch ➔ Thèmes ➔ Familles/allocations familiales ➔ Allocations familiales ➔ Statistique sur les allocations familiales

6 RS **836.1**

7 Art. 22 de la loi du 25 juin 1982 sur l'assurance-chômage (LACI) ; RS **837.0**

8 Art. 22 de la loi fédérale du 19 juin 1959 sur l'assurance-invalidité (LAI) ; RS **831.20**

9 Loi fédérale du 20 décembre 1946 sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) ; RS **831.10**

L'accès au RAFam s'effectue par le biais de Telezas[10]. Il comprend le droit de lecture des données et la possibilité d'effectuer des requêtes individuelles selon divers critères.

Employeurs

Les employeurs participent à l'exécution des allocations familiales (art. 15, al. 2 LAFam). Leurs tâches sont déterminées par les directives cantonales et les conventions conclues avec leurs CAF. Si les employeurs assurent une importante partie des tâches d'exécution, on dit qu'il y a « délégation de la tenue des dossiers ». Les organes d'exécution au sens de l'art. 14 LAFam restent toutefois juridiquement responsables. Pour des raisons juridiques et techniques, les employeurs n'ont donc pas accès au RAFam.

Informations accessibles au public

La CdC gérera à l'intention du public une page Internet intitulée « *InfoAFam* ». Celle-ci permettra de vérifier, par indication du numéro d'assuré et de la date de naissance de l'enfant, si une allocation est perçue pour cet enfant et, le cas échéant, quel service la verse (par analogie avec InfoRegistre[11]).

Cet accès limité aux informations profitera en particulier aux employeurs à qui la tenue des dossiers a été déléguée. En outre, cette possibilité de requête répond à un besoin de politique sociale : en effet, il n'est pas rare que le parent ayant droit à l'allocation familiale ne transmette pas celle-ci au parent chez qui l'enfant vit, même si c'est son devoir légal de le faire. Ou bien que les parents n'utilisent pas les allocations familiales pour les besoins de leurs enfants. Dans ces cas, la page « *InfoAFam* » aidera les parents concernés et les enfants majeurs à faire valoir leurs droits.

L'accès limité aux informations de la page « *InfoAFam* » peut toutefois dans certains cas aller à l'encontre des intérêts de l'enfant. Certes, ni son nom ni celui de l'ayant droit ne peuvent être recherchés, mais l'indication du service versant des allocations familiales permet de tirer des conclusions quant au lieu de domicile ou de travail de l'ayant droit. L'accessibilité publique peut donc être problématique pour des enfants ayant été adoptés ou qui sont pris en charge en vue d'une adoption future et qui disposent déjà d'un numéro d'assuré. D'un autre côté, cela peut également être problématique pour des enfants pour lesquels une mesure de protection est ordonnée et avec qui une ou plusieurs personnes qui sont ayant aux prestations n'ont plus le droit d'entrer en contact. C'est pourquoi les dispositions d'exécution doivent prévoir, pour les autorités cantonales compétentes en matière d'adoption et de protection de l'enfance, la compétence de décider quels cas doivent être, dans l'intérêt des enfants, exclus de l'accessibilité publique.

Obligation de communiquer et contrôle

Le registre des allocations familiales ne peut atteindre son but que si les données qui y sont saisies sont complètes, correctes et à jour. Par conséquent, tous les services soumis à l'obligation de communiquer doivent transmettre sans délai au RAFam les indications nécessaires à la tenue du registre (art. 21c LAFam). Cela signifie qu'ils sont tenus de communiquer les données après l'approbation d'une demande d'allocation familiale ou après la mise en œuvre d'une modification influant sur le droit aux allocations dans un délai d'un jour ouvré. Ils doivent donc structurer leurs procédures administratives et leurs systèmes informatiques de telle manière qu'ils puissent remplir leur obligation de communiquer dès la mise en service du RAFam. L'OFAS veillera au respect de cette obligation et contactera, le cas échéant, l'autorité de surveillance compétente.

Pour que les CAF puissent remplir leur obligation de communiquer, il est nécessaire que les employeurs transmettent les données correspondantes à temps. Ceux-ci doivent donc organiser leurs procédures tant administratives que techniques de manière qu'ils puissent communiquer immédiatement aux CAF toute nouvelle demande d'allocation familiale ainsi que toute modification influant sur le droit aux allocations. La modification la plus importante concerne la cessation du paiement des allocations du fait du départ d'un salarié. Si l'employeur ne communique pas à la CAF la fin du droit aux allocations avant le départ et si la nouvelle CAF communique le début du droit aux allocations à temps, cela conduit à une contradiction dans le RAFam. La contradiction est communiquée aux deux CAF et celles-ci sont tenues de la lever. Le respect de l'obligation de communiquer à laquelle les employeurs sont soumis relève exclusivement de la responsabilité des CAF.

Transfert et traitement de données

L'échange de données s'effectue au moyen de la plateforme d'échange électronique de données sedex (secure data exchange).[12] Standard de cyberadministration de l'administration fédérale, cette plateforme permet un échange sécurisé pour de très gros envois de données ou de nombreux envois simultanés. Les services soumis à l'obligation de communiquer définissent de leur propre chef, dans les limites des directives de la CdC, l'ampleur, la structure et l'exploitation de leurs systèmes informatiques servant de base au transfert de données.

Le RAFam reflète l'état des allocations familiales au moment d'une communication donnée. Chaque communication de données au RAFam fait d'abord l'objet d'un contrôle automatisé de la plausibilité. Le trai-

10 Telezas est une application en ligne de la Confédération permettant d'interroger le registre des assurés AVS. L'accès à ladite application nécessite un nom d'utilisateur, un mot de passe et un certificat.

11 www.zas.admin.ch ➔ Services ➔ InfoRegistre

12 www.bfs.admin.ch ➔ Actualités ➔ Projets de modernisation ➔ Harmonisation des registres ➔ sedex

tement n'est poursuivi et la saisie dans le registre n'est autorisée que si tous les critères formels et matériels définis par la CdC sont remplis. Les communications non plausibles sont renvoyées aux services concernés. Ces derniers sont tenus de procéder aux corrections appropriées et de recommuniquer les données au registre.

Conservation des données

En raison du délai lié à l'exercice du droit à des allocations arriérées et à la restitution de prestations indûment touchées (art. 24 et 25 LPGA[13]), les données sont conservées dans le RAFam jusqu'à cinq ans après la fin d'un droit aux allocations. Elles sont ensuite détruites, à moins que les Archives fédérales ne les jugent dignes d'être archivées.

Financement du registre des allocations familiales (art. 21d LAFam)

Le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé, contrairement à la proposition du Conseil fédéral, que la Confédération financera non seulement les coûts de mise en place d'environ 4 millions de francs, mais également les frais d'exploitation annuels d'environ 1,7 million de francs. Pour le Parlement, cela se justifie, car le RAFam est manifestement d'intérêt public puisqu'il permet de combattre les abus tout en renforçant le régime des allocations familiales dans son ensemble. Il estime en outre que facturer les frais aux services soumis à l'obligation de communiquer serait beaucoup trop compliqué.

Economies liées au registre des allocations familiales

Le RAFam empêchera le cumul des allocations et facilitera les vérifications, ce qui entraînera des économies considérables. Le potentiel des économies résulte du calcul suivant : le coût total des allocations familiales se monte à environ 5 milliards de francs par an. Si l'on estime le nombre de cumuls à 1 % – il n'existe pas à l'heure actuelle de données ou d'estimations concernant les cumuls –, le dommage se monte à 50 millions de francs par an. Ces frais seront surtout économisés par les employeurs, principaux agents de financement des allocations familiales.

Perspectives

Les dispositions d'exécution (modification OAFam et directives) sont élaborées actuellement de manière à pouvoir entrer en vigueur en octobre 2010, en même temps que la modification de la LAFam. Ainsi, les services soumis à l'obligation de communiquer disposent-ils de suffisamment de temps pour préparer les données devant être livrées au RAFam et adapter leurs procédures et leurs systèmes informatiques ainsi que pour tester l'échange de données avec le RAFam.

Dès que l'échange de données entre le RAFam et les services soumis à l'obligation de communiquer fonctionnera parfaitement, l'OFAS définira, en collaboration avec la CdC, la date exacte de la mise en service.

Les nombreux acteurs impliqués ainsi que les données organisationnelles et techniques devant être prises en compte lors de l'institution du registre des allocations familiales confèrent à ce projet une grande complexité. Les travaux préliminaires effectués jusqu'ici ont montré que tout le monde tirait à la même corde et s'engageait pleinement pour que la mise en service du RAFam puisse avoir lieu au début de 2011.

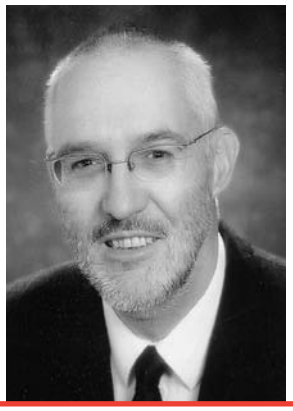
De plus amples informations sur le projet RAFam sont disponibles sur le site Internet de l'OFAS : www.ofas.admin.ch ➔ Thèmes ➔ Famille/allocations familiales ➔ Allocations familiales ➔ Révisions de lois et autres projets liés aux allocations familiales.

Giovanna Battagliero, avocate, cheffe de projet RAFam, Secteur Questions familiales, Domaine Famille, générations et société, OFAS
Mél. : giovanna.battagliero@bsv.admin.ch

13 Loi fédérale du 6 octobre 2000 sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA) ; RS **830.1**

Nouvelle baisse de l'effectif des rentes

En décembre 2009, l'AI a versé 284 000 rentes d'invalidité et 100 000 rentes pour enfant. Pour la quatrième année consécutive, l'assurance est parvenue à diminuer le nombre de rentes en cours par rapport à l'année précédente. C'est ce qui ressort, entre autres, de la dernière statistique de l'AI.



Markus Buri
Office fédéral des assurances sociales

Beat Schmid
Office fédéral des assurances sociales

Bénéficiaires de rente et dépenses liées aux rentes

En décembre 2009, l'AI a versé 384 000 rentes pour un total de 451 millions de francs : 284 000 rentes d'invalidité (398 millions de francs) et 100 000 rentes pour enfant (53 millions de francs) versées aux rentiers AI ayant des enfants de moins de 25 ans n'exerçant pas d'activité lucrative. L'effectif global des rentes a baissé de 1,9% par rapport à décembre 2008. En revanche, les dépenses liées aux rentes ont augmenté de 1,1%, une augmentation qui demeure toutefois nettement moins importante que l'adaptation du niveau des rentes intervenue le 1er janvier 2009 (+3,2%).

Dynamique des rentes

De décembre 2008 à décembre 2009, on dénombre 18 400 entrées dans l'assurance et 22 100 sorties. Ces dernières se répartissent comme suit : 15 500 (70%) personnes sont passées à l'AVS, 4000 (18%) sont décédées et 2700 (12%) ont quitté l'assurance pour d'autres motifs. Compte tenu de la structure d'âge de la population, l'importance des sorties liées au passage à l'AVS aura tendance à croître dans les prochaines années. Si l'on répartit les mouvements en fonction du domicile, le tableau suivant se dégage : tout comme en Suisse, le nombre de rentiers AI vivant à l'étranger a diminué par rapport à l'année précédente, ce qui est d'autant plus remarquable que le nombre de ren-

Rentes de l'AI par catégorie de bénéficiaires et par coûts T1

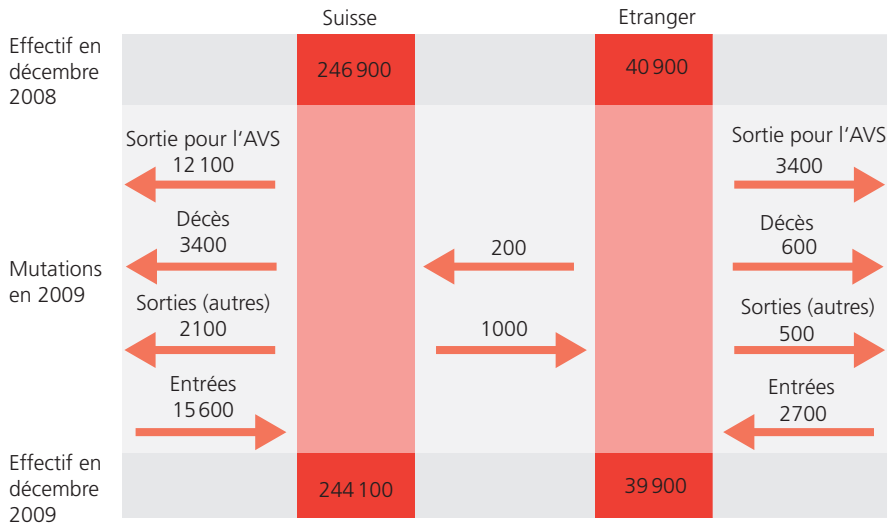
Genre de rente	Nombre d'allocataires en décembre			Total des rentes en décembre, (en millions de francs)		
	2008	2009	Variation en pour-cent	2008	2009	Variation en pour-cent
Rente d'invalidité, hommes	161226	158504	–1,7%	222,8	224,7	0,9%
Rente d'invalidité, femmes	126527	125477	–0,8%	169,3	172,9	2,1%
Total des rentes d'invalidité	287753	283981	–1,3%	392,1	397,6	1,4%
Rente pour enfant (père)	64387	61750	–4,1%	33,9	33,4	–1,5%
Rente pour enfant (mère)	39268	38156	–2,8%	19,7	19,7	0,0%
Total des rentes pour enfants	103655	99906	–3,6%	53,6	53,1	–0,9%
Total	391408	383887	–1,9 %	445,7	450,8	1,1 %

tiers AI ayant quitté le pays dépasse très nettement le nombre de ceux qui sont venus s'établir en Suisse. Le solde est de 800 en faveur des destinations étrangères.

Evolution du nombre de nouvelles rentes en Suisse

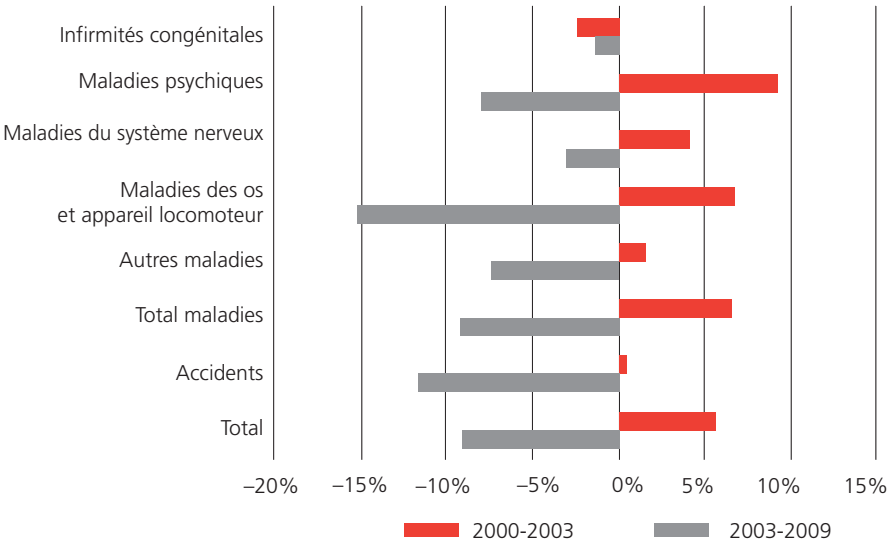
On distingue deux phases entre 2000 et 2009 : jusqu'à 2003, le nombre de nouvelles rentes a augmenté de 5,6% par an en moyenne, pour diminuer ensuite de 9,1% par an. L'analyse des causes d'invalidité montre que la période d'augmentation du nombre de nouvelles rentes a surtout été marquée par la progression des maladies psychiques, qui ont augmenté d'environ 9% en moyenne par année. Alors que 36% des nouvelles rentes étaient accordées pour cette raison en 2000, la proportion est passée à 39% en 2002. De 2000, à 2002, la progression a été nettement plus faible dans le domaine des accidents, et même négative pour les infirmités congénitales. De 2003 à 2009, à deux exceptions près – infirmités congénitales et maladies du système nerveux –, la baisse annuelle moyenne enregistrée a été massive pour tous les groupes d'infirmités (plus de 5% par an).

Dynamique des rentes AI, bénéficiaires en 2009 G1



Source : OFAS

Taux de croissance annuel moyen du nombre de nouvelles rentes en Suisse, 2000 à 2009 G2



Source : OFAS

La statistique de l'AI est établie sur la base des données fournies par les registres tenus par la Centrale de compensation (CdC) à Genève. Celle-ci recueille toutes les données que les caisses de compensation de l'AVS et les offices AI lui communiquent par voie électronique, les traite et les met à la disposition de l'OFAS qui établit et gère la statistique.

Pour la première fois, la statistique de l'AI porte sur les rentes du mois de décembre alors qu'auparavant, les statistiques s'appuyaient sur les rentes du mois de janvier et tenaient compte des annonces à effet rétroactif enregistrées jusqu'en avril. La statistique peut ainsi paraître plus tôt dans l'année sans grand impact sur les résultats. Enfin, les séries temporelles ont été actualisées.

Mesures de réadaptation de l'AI, allocataires et coûts, 2009 T2

Types de mesures	Nombre de mesures	Coûts (en millions de francs)	Coût moyen (en francs) par mesure
Mesures médicales	105 700	678	6 411
Formation scolaire spéciale[1]	1 000	3	2 665
Mesures d'intervention précoce	3 600	11	3 020
Mesures de réinsertion	1 500	14	9 223
Mesures d'ordre professionnel	17 800	446	25 078
Remise de moyens auxiliaires	74 000	238	3 216
Total des mesures de réadaptation	203 500	1 389	6 826
Total des bénéficiaires	193 700	1 389	7 175

[1] Depuis l'introduction de la nouvelle péréquation financière, l'AI ne doit plus assumer, dans le domaine de la formation scolaire spéciale, que les prestations antérieures à 2008.

Adultes touchant une API de l'AI et montant total versé, décembre 2009 T3

Impotence	Allocataires	Montant total (en millions de francs)
Faible	13 800	5,4
Moyenne	10 200	8,9
Grave	6 900	8,5
Genre d'habitation		
A domicile sans accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie	15 400	13,6
A domicile avec accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie	2 500	1,6
En home	13 000	7,7
Total	30 900	22,9

Mineurs touchant une API de l'AI et montant total moyen versé par mois, 2009 T4

Impotence	Allocataires	Montant total (en millions de francs)
Faible	2 800	1,7
Moyenne	4 300	5,5
Grave	1 800	4,1
Genre d'habitation		
A domicile (sans supplément pour soins intenses)	5 900	5,5
A domicile (avec un supplément pour soins intenses)	2 800	5,5
En home	200	0,4
Total des mesures	8 900	11,4
Total des bénéficiaires	8 100	11,4

Mesures de réadaptation

En 2009, 204 000 mesures de réadaptation ont été octroyées : 106 000 mesures médicales, servant surtout à soigner les enfants atteints d'infirmités congénitales, 18 000 mesures d'ordre professionnel, favorisant l'intégration dans le monde du travail des personnes avec un handicap et 74 000 prestations dans le domaine des moyens auxiliaires, dont le type le plus fréquent est l'appareil auditif. Deux instruments clés de réadaptation, les mesures d'intervention précoce et les mesures de réinsertion, ont été créés par la 5e révision de l'AI, entrée en vigueur le 1er janvier 2008. En 2009, l'AI a versé 25 millions de francs pour des prestations de ce type. L'intervention précoce nécessite une détection précoce des personnes risquant de devenir invalides. La possibilité de communiquer des cas à des fins de détection précoce a été créée à cet effet : 11 300 cas ont été annoncés dans ce cadre en 2009. Dans une bonne moitié des cas, l'annonce a été effectuée par l'assuré lui-même (25%) ou par son employeur (27%).

Statistique décembre 2009 de l'AI

La statistique de l'AI décembre 2009 est disponible gratuitement au format PDF sur le site www.ai.bsv.admin.ch. La partie «Tableaux détaillés» peut également être consultée, au format Excel, sur le même site, qui est géré et mis à jour par l'Office fédéral de la statistique. La Statistique de l'AVS décembre 2009 est disponible sur www.avs.bsv.admin.ch, et celle des prestations complémentaires sur www.pc.bsv.admin.ch.

Allocations pour impotent

En décembre 2009, 30 900 adultes ont perçu une allocation pour impotent (API), pour un total de 22,9 millions de francs (45% avaient droit à une allocation pour une impotence faible, 33% pour une impotence moyenne et 22% pour une impotence grave). Etant donné que le montant de la prestation dépend de la gravité, près de trois quarts des dépenses étaient affectées aux allocations pour impotence moyenne et grave. Le secteur des API a été fortement réorganisé lors de la 4e révision de l'AI. Une API pour personne vivant à la maison (montant doublé par rapport à l'API d'une personne vivant en home) et un accompagnement pour faire face aux nécessités de la vie ont été créés. 58% des bénéficiaires d'une API vivent à la maison, et 42% dans un home. Les coûts sont répartis à raison de 66% pour les bénéficiaires vivant chez eux et de 34% pour ceux qui vivent en home.

La 4e révision de l'AI a supprimé les contributions aux soins spéciaux en faveur des mineurs impotents et les a remplacées par des API pour mineurs. Avec le nouveau système d'attribution des prestations, les API octroyées aux mineurs diffèrent de celles octroyées aux adultes. Le tableau 4 montre que presque tous les mineurs bénéficiaires d'une API vivent à la maison ; environ un sur trois perçoit par ailleurs un supplément pour soins intenses.

Markus Buri, lic. phil. hist., collaborateur scientifique, secteur Statistique, Division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél. : markus.buri@bsv.admin.ch

Beat Schmid, lic. phil. I, collaborateur scientifique, secteur Statistique, Division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél. : beat.schmid@bsv.admin.ch

Sprint final pour un assainissement durable

Le Conseil fédéral a ouvert le 23 juin 2010 la consultation sur le deuxième volet de la 6e révision de l'AI. Par ce fait, il a mis sur les rails la dernière phase de l'assainissement de cette assurance. Le Conseil fédéral répond ainsi au mandat donné par le Parlement d'assainir l'AI, notamment par une réduction des dépenses. Cette dernière étape, d'un plan d'assainissement qui en comptait trois, permettra de garantir l'équilibre durable des finances de l'assurance et devrait permettre un désendettement de celle-ci. Ne devant plus accuser de déficit dès 2018, la remise sur pied de l'assurance n'est dès lors plus très loin.

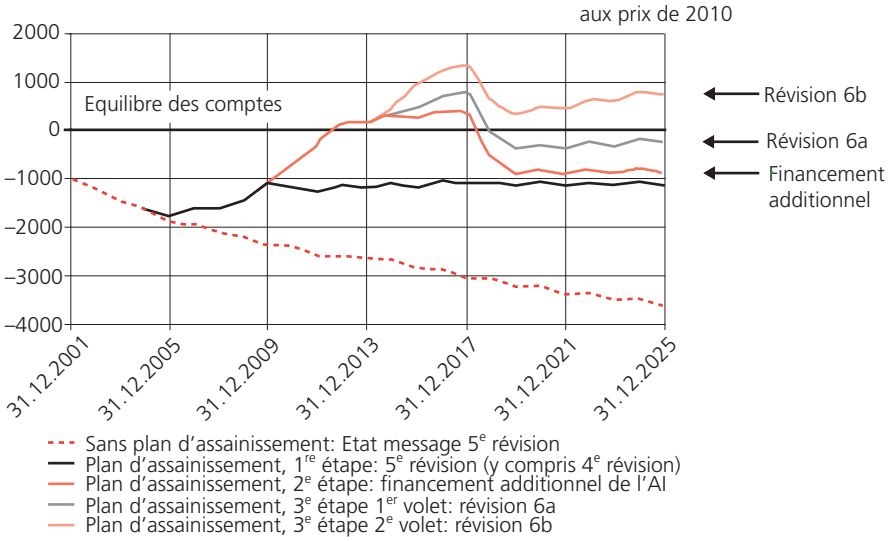
Rosalba Aiello Lemos Cadete
Office fédéral des assurances sociales

L'assurance sociale qui a pour but constitutionnel de garantir les moyens d'existence de base des personnes handicapées a vécu les années les plus noires de ses 50 ans d'histoire. Elle a accusé des déficits chroniques depuis le début des années 90 et a accumulé une dette colossale envers l'AVS. Toutefois, grâce à un plan d'assainissement en trois étapes, la lumière commence à poindre au bout du tunnel. Il ne reste plus que le dernier pas à franchir.

Plan d'assainissement

Il est d'ores et déjà possible de relever que nos efforts à tous sont payants ! La première étape de l'assainissement de l'AI, à savoir la 5e révision, entrée en vigueur en 2008, a permis de stabiliser et même de réduire le déficit de l'assurance, bien qu'il s'élève encore à 1,1 milliard de francs par an. Le nombre de nouvelles rentes a lui aussi baissé de 45% depuis 2003. Le financement additionnel, 2e étape qui entrera elle en vigueur en 2011 et qui est limitée jusqu'en 2017, permettra de doter l'assurance de nouvelles recettes, provenant du relèvement de la TVA, afin d'éponger temporairement le déficit et de briser la spirale de l'endettement. La troisième et dernière étape de ce plan d'assainissement est la 6e révision de l'AI qui doit être mise en œuvre pendant la phase transitoire du financement additionnel, de telle sorte que l'équilibre financier soit assuré une fois que les recettes provenant de la TVA seront taries. Cette 6e révision a été divisée en deux volets, dont le premier, la révision 6a, prévoit des mesures pouvant être appliquées ra-

Résultat annuel de l'AI (en millions de francs) G1



Source : OFAS

pidement. Le Conseil fédéral a déjà donné son feu vert à la 6a et le Conseil des Etats en a fait autant le 15 juin 2010. Les mesures que contient ce premier volet devraient vraisemblablement pouvoir entrer en vigueur déjà en 2012 afin de permettre de réduire de quelques 500 millions de francs en moyenne par an le déficit de l'assurance. Le Conseil fédéral vient d'ouvrir la consultation relative au deuxième volet, la révision 6b. Les intéressés ont jusqu'au 15 octobre 2010 pour déposer leurs prises de position.

L'assainissement à long terme

Le Conseil fédéral a reçu le mandat du Parlement, ancré dans la loi sur l'assainissement de l'AI, d'assainir durablement l'assurance. La révision 6b poursuit dès lors un objectif ambitieux : couvrir le déficit restant après les mesures prises par la révision 6a. Dès 2018, l'AI sera dès lors à nouveau sur pied et disposera de comptes durablement équilibrés. Un désendettement de l'assurance semble également possible, pour autant bien sûr que toutes les mesures proposées dans la 6e révision, les deux volets réunis, soient acceptées. L'assainissement serait ainsi complet.

Mesures proposées

La révision 6b prévoit huit mesures. Six d'entre elles permettront de réaliser les économies indispensables à un assainissement. Les deux dernières serviront à effacer les marques des années passées et à éviter que l'assurance ne se retrouve à l'avenir à nouveau dans une situation financière difficile.

Nouveau système de rentes

« Il doit valoir la peine de travailler ! », tel est le mot d'ordre de cette mesure. Il est paradoxal de constater que les bénéficiaires de rente qui reprennent une activité lucrative ou qui augmentent leur taux d'occupation sont aujourd'hui financièrement pénalisés. L'échelonnement actuel des rentes a en effet pour conséquence qu'en cas de succès de la réadaptation, la réduction de la rente est fréquemment plus importante que l'augmentation du revenu du travail, si bien qu'au bout du compte, l'assuré dispose de moins d'argent. Cette situation ne peut perdurer, tant au vu de l'objectif de réinsertion que poursuit l'AI qu'au regard des investissements effectués dans les mesures de réadaptation par la 5e et la 6e révision.

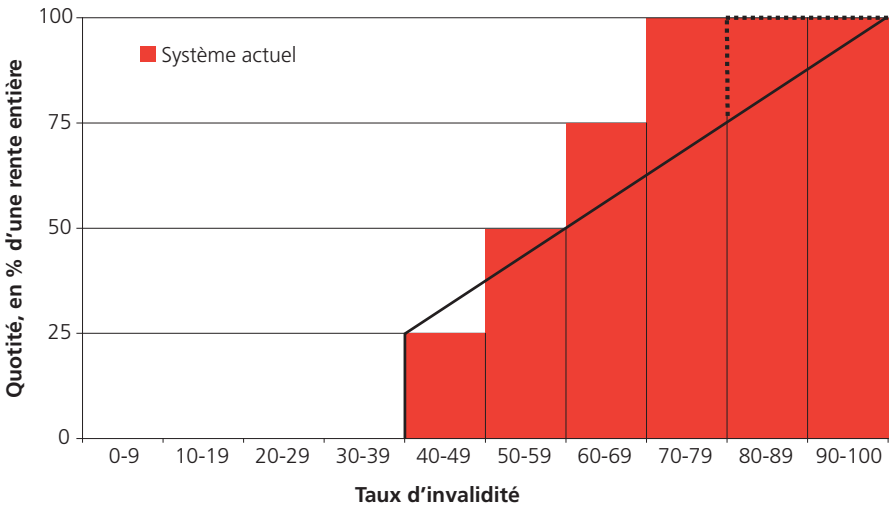
La révision 6b prévoit dès lors de mettre en place un système de rentes linéaire, à savoir donc sans échelonnement, de manière similaire à celui utilisé par l'assurance-accidents. Les assurés seront ainsi encouragés à reprendre un emploi et à accroître leur revenu. A chaque taux d'invalidité correspondra par conséquent un niveau de rente spécifique, ce qui supprimera les effets de seuil. En outre, afin de tenir compte du fait qu'à partir d'un certain taux d'invalidité, la capacité de gain résiduelle n'est que difficilement exploitable, une rente entière sera en principe octroyée dès un taux de 80%, au lieu de 70% selon le système actuel.

La quotité de la rente sera dès lors à l'avenir plus élevée pour les taux d'invalidité de 41 à 49% et moins élevée pour les taux d'invalidité de 50 à 79%. Comparé avec le système actuel, 5% des rentes seront plus élevées, 50% des rentes resteront au même niveau et 39% seront plus basses. Les 5% restant représentent les assurés qui ont un taux d'invalidité entre 80 et 99%, qui font usage de leur capacité de gain résiduelle et qui perçoivent un revenu total plus élevé que les assurés avec une rente entière sans revenu provenant d'une activité lucrative (ligne traitillée).

Dans la mesure où ce nouveau système de rentes concernera tant les nouvelles rentes que les rentes en cours, la révision prévoit également une garantie des droits acquis pour les bénéficiaires de rente âgés de 55 ans et plus. Ainsi, considérant que les bénéficiaires d'un quart de rente ne seront pas non plus touchés par la révision, la situation restera inchangée pour les trois quarts des actuels bénéficiaires de rente.

Pour que la présente modification déploie tous ses effets positifs, le système de rentes du 2e pilier devra également être modifié, de manière similaire, pour les nouvelles rentes. N'étant

Nouveau système pour les rentes AI G2



Source : OFAS

pas le but recherché, il n'en résultera toutefois pas d'économie pour cette assurance.

Renforcement de la réadaptation

La réadaptation des assurés est le mandat que la Constitution a conféré à l'assurance-invalidité et qui s'exprime par l'idée-force *« la réadaptation prime la rente »*. La révision 6b prévoit de poursuivre sur cette voie, tout d'abord en optimisant et développant les instruments mis en place par la 5e révision puis en en introduisant des nouveaux qui viseront également la prévention de l'invalidité. Ces changements seront principalement importants et efficaces dans la pratique pour les assurés souffrant d'un handicap psychique qui, avec un taux de 40%, et cela malgré la forte réduction du nombre de nouvelles rentes, représentent le plus grand groupe de bénéficiaires de rente AI.

La présente révision prévoit tout d'abord d'**étendre la détection précoce** afin de réaliser encore mieux l'objectif de cet instrument, à savoir entrer en contact le plus rapidement possible avec l'assuré. **La limite temporelle des mesures de réinsertion** sera quant à elle **supprimée** afin de ne pas freiner la réinsertion, celle-ci pouvant prendre plus de temps chez les assurés souffrant d'un handicap psychique. **Le groupe des bénéficiaires des contributions versées** pendant l'exécution des mesures de réinsertion, instrument spécifiquement destiné aux assurés souffrant d'un handicap psychique, **sera également étendu,** afin que puissent en profiter non seulement l'employeur actuel de l'assuré, mais également tout nouvel employeur qui serait prêt à accueillir un assuré pour le suivi de telles mesures.

Les offices AI pourront par ailleurs nouvellement dispenser, tel que le préconise déjà la révision 6a pour les mesures de nouvelle réadaptation, **des conseils et un suivi** à tous les assurés ou employeurs qui le solliciteront, sans qu'une annonce à l'AI soit nécessaire. Les **employeurs,** principaux acteurs de la réadaptation, seront **invités par l'office AI à ne pas résilier les rapports de travail durant l'exécution de mesures de réadaptation sans en avoir préalablement discuté avec lui.**

L'évaluation médicale du cas de l'assuré par les services médicaux régionaux (SMR) devient en outre seule déterminante pour les offices AI. De plus, les **SMR** auront de **nouvelles tâches** en vue d'une meilleure coordination avec la réadaptation et d'une réduction des obstacles qui pourraient entraver la réadaptation des assurés. Les offices AI devront mettre en œuvre une **évaluation interprofessionnelle** du cas de l'assuré grâce à une appréciation soutenue conjointement par les spécialistes impliqués de diverses professions. Elle servira à déterminer si l'assuré présente une aptitude à la réadaptation.

Nouvelle situation des bénéficiaires de rente avec enfants

Les bénéficiaires de rente qui ont des enfants perçoivent, en plus de leur rente invalidité, une rente supplémentaire pour chaque enfant de moins de 18 ans (ou 25 ans si ces derniers sont en formation). Celle-ci a pour objectif de donner aux assurés les moyens nécessaires pour faire face aux coûts supplémentaires générés par la charge d'un enfant. Or, depuis l'entrée en vigueur de la loi, de nouvelles prestations sont maintenant proposées aux bénéficiaires de rente avec enfants : le 2e pilier offre également une telle prestation, comme les prestations complémentaires. Par ailleurs, les allocations familiales, uniformisées au niveau fédéral depuis 2009, sont venues compléter les prestations.

Il s'avère dès lors que le montant de 40% de la rente d'invalidité initialement fixé par la loi est trop élevé. Cela se confirme d'ailleurs par une comparaison avec les échelles d'équivalence usuelles de l'OCDE et de la Conférence suisse des institutions d'action sociale. La présente modification prévoit en conséquence de faire passer le taux de la rente supplémentaire pour enfants à 30% de la rente d'invalidité au lieu des 40% actuels. Cette rente sera ainsi adaptée au pourcentage effectif des frais supplémentaires engendrés par les enfants et permettra de prendre en compte les besoins accrus des bénéficiaires de rente ayant des enfants à charge. La situation des bénéficiaires de rente avec enfants dans l'AVS devra également être adaptée. Les rentes pour orphelin, en revanche, ne seront pas touchées.

Nouveau système des frais de voyage

Sont reconnus comme frais de voyage les dépenses de l'assuré pour se rendre au centre de réadaptation ou de traitement le plus proche afin de suivre des mesures de réadaptation octroyées par l'AI. Cette prestation s'est toutefois très étendue au fil du temps, devenant de plus en plus généreuse.

La révision 6b prévoit par conséquent de revenir à une prise en considération des frais de voyage telle que l'avait prévue à l'origine le législateur, à savoir une prestation couvrant les frais nécessaires liés au handicap. La disposition générale sur les frais de voyage sera dès lors supprimée et une règle spécifique et adaptée à chaque mesure de réadaptation sera prévue. Pour les mesures médicales, ne seront ainsi plus remboursés, selon le système du tiers garant, que les frais supplémentaires dus au handicap. Pour les mesures de réinsertion, le reclassement et les moyens auxiliaires, une prise en charge des frais de voyage similaire à celle pratiquée actuellement sera maintenue, mais couplée à un meilleur pilotage et à un plus grand contrôle de la part des offices AI, afin de ne prendre en charge que les frais supplémentaires qu'une personne non atteinte dans sa santé n'aurait pas à assumer.

Autres mesures d'assainissement

La révision 6b prévoit également deux mesures qui engendreront, non pas une modification de la loi, mais du règlement sur l'assurance-invalidité et des directives.

Formation professionnelle élémentaire: Cette formation, qui a pour objectif d'insérer les jeunes assurés à une place de travail qui corresponde à leurs capacités, ne rencontre pas aujourd'hui le succès escompté. En effet, sur les 600 élèves achevant cette formation chaque année, seuls 15% trouvent à s'employer sur le marché du travail sans bénéficier d'une rente entière, les autres restant dans un cadre protégé et percevant une rente entière, malgré deux ans de formation coûteuse. La révision 6b prévoit dès lors de réformer cette formation, afin qu'elle devienne plus efficace et favorise l'insertion professionnelle.

Subventions octroyées aux organisations d'aide aux invalides: L'assurance alloue des subventions aux organisations faîtières de l'aide privée aux invalides. La révision 6b prévoit que ces subventions ne seront plus adaptées au renchérissement, du moins pendant la période de financement additionnel (2011 à 2017) et seront maintenues au niveau de 2010. Cette mesure, compatible avec la loi sur les subventions, sera mise en œuvre avec la prochaine période de prestations, à savoir 2011-2014.

Désendettement

L'AI est en déficit depuis le début des années 90. Dans la mesure où, depuis cette date, elle n'a plus réussi à renouer avec les chiffres noirs, l'AI a accumulé une dette qui s'élève aujourd'hui à 15 milliards de francs. Jusqu'à maintenant, c'était l'AVS qui assumait les déficits de l'AI et c'est donc envers elle que l'AI s'est endettée.

Afin de répondre à la volonté du législateur d'assainir durablement l'AI, cette dette, dont seuls les intérêts coûtent à l'assurance 360 millions de francs en moyenne par an, doit être remboursée. La révision 6b prévoit un remboursement en fonction du niveau des liquidités et des placements du Fonds AI. Lorsque ceux-ci seront supérieurs à 50% des dépenses annuelles de l'assurance, à savoir le minimum prévu par la loi pour garantir le paiement des prestations et pour absorber les fluctuations éventuelles des recettes et des dépenses de l'assurance, la totalité de l'excédent sera versé à l'AVS. En dessous de ce seuil, le remboursement sera suspendu. Compte tenu des prévisions actuelles et des mesures préconisées dans la 6e révision, un désendettement de l'assurance à l'horizon 2028 semble réaliste.

Mécanisme d'intervention

Jusqu'à aujourd'hui, l'AI a toujours pu compter sur l'appui financier de l'AVS pour couvrir ses déficits. Cela ne sera toutefois plus le cas à l'avenir, car, dès 2011, l'AI et l'AVS seront toutes deux financièrement indépendantes. Dans la mesure où l'AI disposera dès cette date d'un Fonds de compensation autonome, elle ne pourra plus compter que sur ses propres ressources pour faire face à ses dépenses.

La révision 6b prévoit dès lors l'introduction d'un mécanisme d'intervention visant à garantir l'équilibre financier de l'assurance à long terme. Ce mécanisme évitera à l'AI de se retrouver à l'avenir dans une situation de déficit et d'endettement. Deux variantes sont mises en discussion dans le cadre de la consultation. Elles ont en commun que ce mécanisme s'enclenchera dès que le niveau des liquidités et des placements du Fonds AI tombera sous le seuil de 40% des dépenses annuelles de l'assurance et qu'un message contenant les modifications légales nécessaires pour rétablir l'équilibre des comptes devra être présenté à l'Assemblée fédérale. Elles se distinguent par le moment auquel, pour garantir les liquidités de l'assurance, le Conseil fédéral relèvera les cotisations salariales et par le fait que ce dernier prendra également ou non des mesures agissant du côté des dépenses. Ainsi, dans la première variante, le Conseil fédéral relèvera le taux de cotisation de 0,2% au maximum pour garantir les liquidités de l'assurance. Dans la deuxième, c'est seulement en dessous du seuil de 30% que le taux de cotisation sera relevé de 0,3%. Simultanément, côté dépenses, les rentes seront réduites de 5%. Toutes les deux variantes prévoient que les mesures soient limitées jusqu'à ce que le seuil minimal prévu par la loi, à savoir 50%, soit à nouveau atteint.

Conséquences financières de la révision 6b

Compte tenu des investissements dans la réadaptation, ces mesures, tous niveaux législatifs confondus, per-

Améliorer le résultat des comptes de l'AI T1
(en millions de francs, aux prix de 2010)

Mesures	Economies pour l'année 2018	Economies en moyenne annuelle, 2019-2028
Nouveau système de rentes:	**320**	**400**
Nouvelles rentes	120	230
Rentes en cours	200	170
Renforcement de la réadaptation	**0**	**100**
Bénéficiaires de rente avec enfants	**180**	**200**
Frais de voyage	**20**	**20**
Formation professionnelle élémentaire	**50**	**50**
Subventions aux organisations	**30**	**30**
Total	**600**	**800**

mettront d'améliorer le résultat des comptes de l'AI d'environ 600 millions de francs pour l'année 2018, à savoir lorsque le financement additionnel prendra fin. De 2019 à 2028, les comptes de l'AI seront allégés d'environ 800 millions de francs en moyenne par an. Le déficit de l'assurance, encore accusé après l'introduction des mesures de la révision 6a, sera ainsi éliminé et les comptes de l'assurance seront durablement équilibrés. Un désendettement de l'AI devrait également être envisageable à l'horizon 2028. Ainsi, ce volet de mesures permettra à l'AI d'être durablement assainie, conformément au mandat donné par le Parlement.

La lumière au bout du tunnel

Le mandat du Parlement que le Conseil fédéral s'est engagé à suivre est donc ambitieux, mais il est juste. Il est vrai qu'il contient des mesures qui peuvent paraître difficiles, elles sont toutefois nécessaires, une assurance sociale fortement déficitaire ne pouvant plus remplir le but pour lequel elle a été créée. Pour atteindre l'objectif d'équilibre financier, un engagement très large sera indispensable. Nous pouvons toutefois être confiants, car tant le peuple que le Parlement ont déjà montré qu'ils étaient prêts à soutenir l'assurance sociale la plus importante pour les personnes handicapées. Par ailleurs, cet engagement n'est pas vain, car les moyens nouvellement mis en œuvre ont déjà fait leur preuve. C'est donc enfin avec espoir que nous pouvons envisager l'avenir de cette assurance sociale.

Rosalba Aiello Lemos Cadete, juriste, cheffe suppléante, Développement, Assurance-invalidité, OFAS.
Mél. : rosalba.aiello@bsv.admin.ch

Invalidité de personnes issues de l'immigration : la procédure AI n'est pas en cause

Le fait que la proportion de bénéficiaires d'une rente AI soit plus élevée chez les personnes issues de l'immigration que chez celles ayant la nationalité suisse ne peut pas être expliqué par le déroulement de la procédure AI. Il est dû à des facteurs situés en amont. Toutefois, la procédure est plus difficile et dure généralement plus longtemps pour les personnes issues de l'immigration.

Christian Bolliger, Isabelle Stadelmann-Steffen, Eva Thomann, Christian Rüefli
Büro Vatter AG, Berne ; universités de Constance et de Berne ; Büro Vatter AG, Berne ; Büro Vatter AG, Berne

Dans le cadre du programme de recherche sur l'AI (PR-AI) de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), le Büro Vatter AG, bureau bernois de recherche et de conseil en politique, a étudié la probabilité de percevoir une rente AI et le déroulement de la procédure AI pour les personnes de nationalité suisse et pour celles originaires de Turquie et des pays nés de l'ex-Yougoslavie.[1] Concrètement, l'étude s'est attachée à répondre à la question suivante : *Dans quelle mesure la différence de probabilité de mise en invalidité entre les personnes issues de l'immigration et les Suisses est-elle due à des aspects en lien avec la procédure AI et dans quelle mesure tient-elle à des causes situées en amont de cette procédure ?* Dans le même temps, l'étude s'est efforcée de trouver des facteurs, expliquant les différences de durée et de complexité apparaissant dans la procédure AI entre ces deux catégories.

1 Bolliger Christian, Isabelle Stadelmann-Steffen, Eva Thomann und Christian Rüefli (2010). Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren. Berne : Office fédéral des assurances sociales.

Bases théoriques et méthode

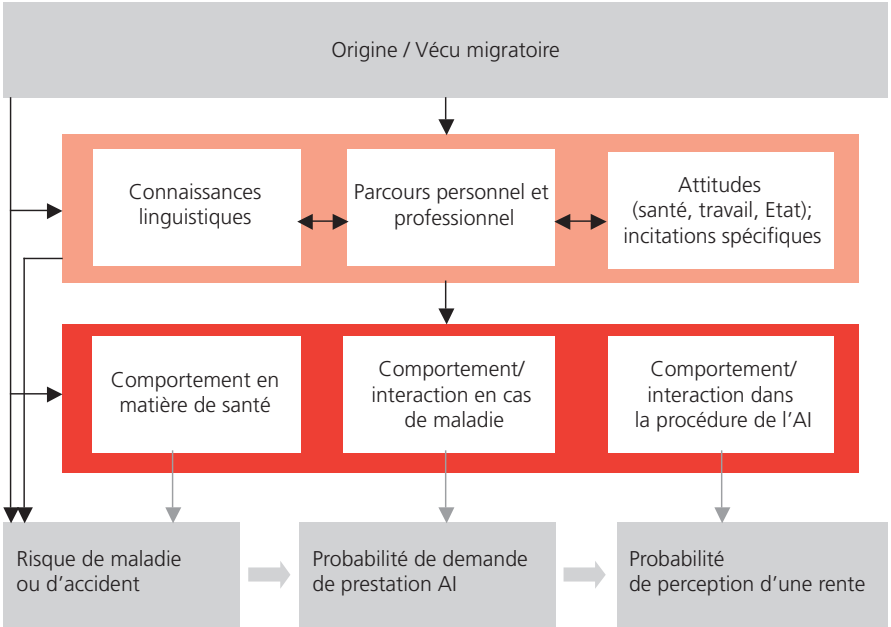
L'étude se fonde sur un modèle dérivé de la littérature disponible, qui décrit le processus individuel de mise en invalidité comme un parcours passant par trois aiguillages (graphique **G1**). Le premier de ces aiguillages est défini par le risque de maladie ou d'accident. Le deuxième est lié à la question de savoir si une personne malade et dans l'incapacité temporaire de travailler pourra se réinsérer rapidement ou si une procédure AI va s'engager. Le troisième correspond à la question de savoir si cette procédure aboutit à une rente d'invalidité ou non. D'un côté, la littérature postule que le contexte biographique, ainsi que les idées et les attentes liées à l'AI, influent sur le processus de mise en invalidité. De l'autre, on s'attend à ce que le comportement des personnes en incapacité de travail pour des raisons de santé et leur interaction avec le système de santé et, en particulier avec les acteurs de l'AI, déterminent le déroulement et l'issue du processus. La présente étude se penche surtout sur le deuxième et le troisième aiguillages. Bien qu'elle ne fasse pas abstraction des facteurs situés en amont de l'AI, elle est centrée sur la procédure de l'AI.

Le modèle se fonde sur l'hypothèse selon laquelle il y aurait des différences systématiques entre les immigrés, surtout venant des pays ici étudiés de plus près (ex-Yougoslavie et Turquie), et la population indigène quant à ces facteurs. Le modèle expecte que ces differences expliquent la plus grande probabilité, connue, d'octroi d'une rente et les différences supposées concernant le déroulement de la procédure (pour un sommaire de différentes approches théoriques concernant l'invalidité et l'immigration : Wyssmüller/Efionayi 2007).

Les hypothèses de travail basées sur cette approche du problème ont été étudiées empiriquement au moyen de méthodes quantitatives et qualitatives appliquées par les sciences sociales : comme on l'a déjà fait pour le taux de nouvelles rentes tiré de la statistique de l'AI (cf. OFAS 2009 : 29), on a établi, en analysant les données du registre de la Centrale de compensation (CdC), le taux de demandes de prestations par pays d'origine. Dans un second temps, on a comparé quantitativement le déroulement de la procédure (durée, complexité de l'instruction, prestations accordées) pour tous les requérants de sexe masculin, originaires de Suisse, de Turquie et d'ex-Yougoslavie, âgés de 40 à 64 ans, pour les années 2003 et 2004.

A l'aide des données du Panel suisse de ménages (PSM), on a examiné dans quelle mesure des facteurs biographiques comme le statut socio-économique, la situation professionnelle, l'intégration sociale, mais aussi l'état de santé, pouvaient expliquer la probabilité de perception d'une rente AI et on a pu mettre le résultat obtenu en relation avec l'importance de l'origine des personnes interrogées.

Mise en invalidité : facteurs et processus G1



Remarque : Les variables et relations indiquées en gris n'ont pas pu être observées dans le cadre de la présente étude, ou seulement marginalement.
Source : Büro Vatter AG

Une analyse quantitative du contenu de 45 dossiers AI d'assurés suisses et de 45 dossiers d'immigrés venus de Turquie ou d'ex-Yougoslavie a permis, d'une part, de mieux éclairer et de comparer le contexte biographique de ces personnes et, d'autre part, d'étudier en détail le déroulement de la procédure. Les dossiers de requérants aux caractéristiques similaires (statut socioéconomique inférieur et pathologie complexe, c.-à-d. symptômes douloureux) ont été choisis dans les offices AI des cantons de Berne, de Vaud et de Zurich. Douze entretiens structurés sur le thème de la recherche ont en outre été menés dans ces trois cantons. Ont été interrogés des professionnels des offices AI, des centres d'observation médicale indépendants de l'AI (COMAI), ainsi que des avocats d'assurés.

Plus de demandes et des procédures plus complexes

Si on compare les personnes ayant déposé une demande à l'AI, la proportion de celles qui obtiennent une rente est environ égale pour les Suisses et pour les personnes de l'Ex-Yougoslavie ou de la Turquie. Le taux de nouvelles rentes qu'on sait plus élevé pour la population originaire de ces pays s'explique donc largement par un taux de demandes (nombre de dépôts de demandes à l'AI divisé par la population active) lui aussi plus élevé. En 2008, 1,21% des personnes venues d'ex-Yougoslavie et 1,35% de celles venues de Turquie ont déposé une demande de prestations AI, contre 0,63% pour les Suisses, soit deux fois moins. Le taux annuel de nouvelles rentes des deux populations immigrées étudiées était en 2008 lui aussi d'un peu plus du double de celui de la population suisse (OFAS 2009 : 29).

Si on examine plus précisément le déroulement de la procédure, on constate que la proportion de personnes percevant une rente parmi celles qui ont déposé une demande à l'AI était très similaire chez les ressortissants d'ex-Yougoslavie et de Turquie et chez les nationaux suisses (graphique **G2**). Les prestations octroyées sont toutefois différentes : alors que pour les personnes issues de l'immigration, la procédure – qui concernait bien plus fréquemment les infirmités psychiques et somatiques entraînant souvent la perception d'une rente – n'aboutissait souvent à aucune prestation, elle aboutissait plus souvent à l'octroi de moyens auxiliaires pour les Suisses. Par ailleurs, l'analyse montre que les procédures relatives aux personnes issues des immigrations en question durent en moyenne plus longtemps et impliquent davantage de mesures d'instruction. La durée moyenne observée du premier au dernier événement de procédure enregistré était de 777 jours pour les Suisses, soit un peu plus de deux ans, et de 1017 jours pour les personnes issues de l'immigration, soit huit mois de plus.[2] Cette durée plus longue s'est vérifiée dans pratiquement toutes les catégories d'infirmités et de prestations de l'AI. Il faut toutefois noter que la forte dispersion des durées de procédure, tant pour les Suisses que pour les groupes immigrés étudiés, montre que d'autres facteurs jouent un rôle important.

Parcours personnel et perception d'une rente AI

L'analyse multivariée des données d'entretien du Panel suisse de ménages fournit les conclusions suivantes : la probabilité plus élevée de percevoir une rente pour les ressortissants des pays étudiés (par rapport à leur population totale) s'explique partiellement, mais pas entièrement, par le fait que ces personnes sont surreprésentées dans la plupart des groupes à risque étudiés (hommes, personnes seules, plus mauvaise formation et professions à risque). Ce n'est que pour la variable « âge » que

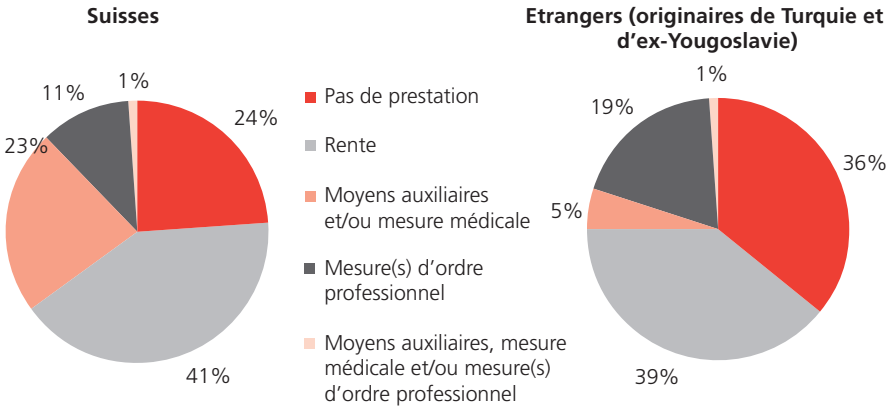
2 Cette valeur est sans doute inférieure à la véritable durée moyenne pour les deux groupes, car une partie des procédures n'étaient probablement pas achevées à la fin de la période considérée (2008).

les immigrés présentent un profil plus favorable que les Suisses : ils sont plus jeunes en moyenne.

La principale variable expliquant la différence de probabilité de perception d'une rente se révèle ainsi être l'état de santé dont rendent compte les personnes elles-mêmes, plus mauvais en moyenne chez celles issues de l'immigration. Cela n'est pas uniquement dû au fait que les immigrés sont surreprésentés dans les groupes sociaux à risque. Les analyses invitent également à conclure que non seulement la population immigrée est (ou se sent) en moins bonne santé, mais aussi que sa réinsertion après une incapacité de travail est plus difficile que pour d'autres groupes de population.[3]

L'analyse des dossiers d'hommes en situation socioéconomique analogue montre que le parcours personnel et professionnel des immigrés est beaucoup plus difficile que celui des Suisses : bien plus souvent, ils se trouvaient en situation de précarité, ne possédaient pas de formation professionnelle reconnue, et une minorité d'entre eux présentait d'après les documents médicaux des troubles particuliers liés à la migration (traumatismes dus à la violence, éloignement de la famille). De plus, mariés et pères de famille, ils avaient, plus souvent que les Suisses étudiés, un rôle classique de soutien de famille, et ils étaient en moyenne un peu moins bien intégrés dans le monde du travail avant le dépôt de leur demande AI. Il est probable que leurs moins bonnes connaissances linguistiques constituent un autre obstacle à l'intégration. Les requérants suisses, quant à eux, souffraient plus souvent d'alcoolisme. L'« hypothèque intégrative » souvent plus grande chez les personnes issues de l'immigration, indépendamment de leur état de santé, explique sans doute que la proportion qui a pu exercer une activité au terme de la procédure AI était plus faible que chez les Suisses. Cette hypothèque due à des facteurs non médicaux n'a toutefois pas eu pour conséquence – ou, du moins d'après les conclusions tirées de l'analyse des dossiers, pas directement – une probabilité plus élevée de percevoir une rente. L'examen laisse par conséquent supposer qu'une partie plus grande de la population immigrée n'exerce pas d'activité lucrative et ne perçoit pas de rente. On n'a pas étudié dans quelle mesure ce type de handicap agit sur l'état de santé des assurés et influe de la sorte indirectement sur le risque d'invalidité.

Résultat de la procédure de l'AI pour les Suisses et les populations issues de l'immigration **G2**



Source : Centrale de compensation. N = 18 534 hommes suisses, 3336 hommes originaires d'ex-Yougoslavie et 842 hommes originaires de Turquie âgés de 40 à 64 ans, qui ont déposé une demande à l'AI en 2003 ou en 2004.

Une interaction plus difficile ayant des effets sur la procédure

Dans les dossiers analysés, c'est l'interaction entre les assurés et le personnel spécialisé de l'assurance ainsi que les experts externes qui explique la plus longue durée de la procédure et la plus grande complexité de l'instruction pour les personnes issues de l'immigration. Cette interaction avec le personnel médical spécialisé et celui de l'AI a tendance à être plus difficile pour ces dernières que pour les Suisses, et ce pour plusieurs raisons. D'une part, on constate plus fréquemment chez les immigrés des divergences entre leur propre présentation de leur situation de santé et de leur capacité de travail restante et l'appréciation qu'en ont les spécialistes. D'autre part, les dossiers font apparaître que les responsables de cas soupçonnaient pour une minorité de dossiers d'immigrés que ceux-ci exagéraient (consciemment) la gravité de leur cas, alors qu'ils n'émettaient pas de tels soupçons dans les dossiers d'assurés suisses. Par ailleurs, les procédures relatives aux immigrés semblaient se dérouler plus souvent de façon conflictuelle, ce que montrent la plus grande fréquence des recours et l'intervention plus fréquente d'avocats – qui assument toutefois aussi une fonction d'interprète.

Ces difficultés d'interaction devraient être dues en partie à la plus grande complexité des pathologies et à la plus grande diffusion des atteintes à la santé difficilement objectivables parmi les personnes issues de l'immigration. D'autres explications aux divergences entre la présentation par l'assuré et l'appréciation par autrui se trouvent dans la littérature et sont fréquemment avancées par les per-

3 L'analyse des données du panel des ménages confirme par conséquent les conclusions de Guggisberg/Oesch/Gardiol (2010), basées sur les données de la synthèse « Protection sociale et marché du travail » (PROSOMAT), et celles du « Monitoring de l'état de santé de la population migrante en Suisse » (GMM).

sonnes interrogées ; elles se réfèrent aux différences culturelles entre les immigrés assurés et les spécialistes appréciant leur cas, qui rendent plus difficile l'intercompréhension (systèmes de référence socioculturels différents, perception différente de la douleur, cf. Sleptsova/Wössmer/Langewitz 2009). L'importance des divergences dans les procédures concernant les immigrés n'est pas statistiquement liée à l'importance des difficultés linguistiques de compréhension constatées dans l'étude.

Les dossiers examinés font apparaître que les difficultés d'interaction et les plus grandes divergences entre l'appréciation par l'assuré et par un tiers ont pour effet de rallonger les procédures. Cette plus longue durée ne tient pas seulement à la plus grande complexité des pathologies. Les dossiers examinés font également apparaître un lien statistique entre ces différences d'appréciation et une plus faible probabilité de percevoir une rente. Cette corrélation doit cependant être interprétée avec prudence au vu du faible nombre de cas et de la brièveté de la période d'observation (quatre ans). Néanmoins l'hypothèse selon laquelle les cas complexes, concernant donc les immigrés dans une proportion supérieure à la moyenne, aboutiraient « automatiquement » à une rente perd en plausibilité, tandis que l'étude corrobore l'autre hypothèse, selon laquelle un plus grand soupçon d'exagération de la gravité du cas fait baisser la probabilité d'octroi d'une rente. L'étude n'a pas pu déterminer dans quelle mesure les soupçons d'exagération exprimés dans les dossiers étaient ou non fondés.

Résumé

A la question de recherche principale, il est possible d'apporter la réponse suivante : si la probabilité de percevoir une rente est plus grande pour la population immigrée venue d'ex-Yougoslavie et de Turquie que pour les Suisses, cela tient à des facteurs situés en amont de la procédure. Il est impossible de déceler dans la procédure elle-même des effets qui rendraient cette probabilité plus élevée pour les immigrés, malgré leurs plus mauvaises perspectives d'intégration. L'octroi d'une rente se révèle fortement déterminé par des facteurs médicaux et suit strictement les critères de droit des assurances appliqués plus sévèrement depuis quelques années (exclusion des facteurs étrangers à l'invalidité, pratique d'octroi plus restrictive en cas d'atteintes à la santé difficilement objectivables telles que troubles somatoformes douloureux).

Conséquence de la plus grande complexité des pathologies, de l'interaction plus difficile et souvent plus conflictuelle avec l'AI et avec les médecins et des plus grandes divergences entre la présentation de son cas par l'assuré et l'appréciation qu'en a un tiers, les procédures concernant les immigrés ici considérés durent en moyenne plus longtemps et impliquent un plus grand nombre de mesures d'instruction que celles concernant les Suisses.

Evaluation controversée des mesures et de la 5e révision de l'AI

Les entretiens ont été l'occasion de discuter avec les spécialistes des effets possibles de la 5e révision de l'AI et d'autres mesures. La 5e révision est diversement appréciée par les personnes interrogées. Le plus grand avantage pour le moment de cette révision entrée en vigueur début 2008 est selon elles l'amélioration due à la détection précoce, qui contribue à empêcher que des personnes sortent trop longtemps du monde du travail. Cela augmente les chances de réinsertion également pour les personnes issues de l'immigration. Une partie des personnes interrogées supposent que la facilité d'accès des nouveaux instruments de réadaptation profite surtout aux immigrés, surreprésentés parmi les couches à bas niveau de formation. Le reclassement leur était souvent refusé pour des raisons juridiques, faute d'un certificat préalable, ce que regrettaient certaines des personnes interrogées.

Dans les entretiens, les spécialistes ont abordé différentes problématiques et présenté des suggestions d'amélioration de la procédure AI dans plusieurs directions : certains estimaient que l'AI doit davantage tenir compte des problèmes de langue et des différences culturelles touchant la notion de maladie, d'autres jugeaient qu'une prise en compte trop importante du fait linguistique risquerait de desservir l'objectif d'intégration de l'assurance, alors même que des interprètes sont d'ores et déjà employés lorsque c'est nécessaire. Ces derniers défendaient l'idée que la notion de maladie doit, pour des raisons d'équité, être la même pour tous.

Conclusion

Etant donné que le risque d'invalidité plus élevé des immigrés n'est pas « fabriqué par l'AI », mais est dû au premier chef à des facteurs situés en amont de la procédure, l'assurance n'a pas une grande marge de manœuvre pour corriger cette situation. L'AI seule ne peut pas changer grand-chose au fait que les immigrés des pays ici considérés travaillent dans des métiers à risque, sont plus faiblement qualifiés que la moyenne, maîtrisent souvent mal la langue du pays, subissent un peu plus fortement l'effet d'autres facteurs biographiques et ont de moins bonnes chances de se réinsérer dans des activités appropriées que les Suisses. Elle ne peut rien faire non plus contre le fait que les immigrés se décrivent en moyenne comme étant en moins bonne santé que les Suisses.

En fin de compte, les constats de l'étude suggèrent que le risque d'invalidité de la population immigrée de Suisse dépend dans une large mesure de la politique d'immigration et d'in-

tégration. Plus l'intégration linguistique, sociale et économique des immigrés sera réussie, plus grande devrait aussi être la probabilité qu'ils se réinsèrent professionnellement en cas d'incapacité de travail pour raisons de santé.

Bibliographie

Guggisberg, Jürg, Thomas Oesch et Lucien Gardiol (2010). Personnes issues de l'immigration dans l'assurance-invalidité. Statut social inférieur, état de santé et risque d'invalidité. Berne, Office fédéral des assurances sociales.

Office fédéral des assurances sociales (2009) : Statistique de l'AI 2009. Berne, OFAS.

Sleptsova, Marina ; Wössmer, Brigitta et Wolf Langewitz (2009) : Les migrants ressentent les douleurs d'une manière différente. Forum Médical Suisse 9/(17): 319-321

Wyssmüller, Chantal et Efionayi, Denise (2007) : Literatur- und Datenstudie zum Thema « Migration und Invalidenversicherung » (en allemand). Neuchâtel : Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population.

Christian Bolliger, Dr. rer. soc., collaborateur scientifique, Büro Vatter AG, bureau de recherche et de conseil en politique, Berne.
Mél. : bolliger@buerovatter.ch.

Isabelle Stadelmann-Steffen, Dr. rer. soc., collaboratrice scientifique à la chaire de politique comparée, Université de Constance ; maître assistante à l'Institut de sciences politiques de l'Université de Berne.
Mél. : isabelle.stadelmann-steffen@uni-konstanz.de

Eva Thomann, stud. phil., collaboratrice scientifique, Büro Vatter AG, bureau de recherche et de conseil en politique, Berne.
Mél. : thomann@buerovatter.ch

Christian Rüefli, lic. rer. soc., directeur du Büro Vatter AG, bureau de recherche et de conseil en politique, Berne.
Mél. : ruefli@buerovatter.ch

Les jeunes invalides et les personnes âgées sont plus souvent tributaires des PC

En 2009, les dépenses au titre des prestations complémentaires (PC) ont augmenté de 6,1%, atteignant 3,9 milliards de francs. Cette croissance est à imputer à une augmentation des prestations moyennes, plus marquée chez les personnes en home, ainsi qu'à la progression générale du nombre des bénéficiaires. 271 300 personnes ont touché des PC, soit 2,9% de plus que l'année précédente. Pour la première fois depuis longtemps, les PC à l'AI ont enregistré une croissance plus faible (2,4%) que les PC à l'AVS (3,2%). 37% des rentiers AI touchent des PC, tandis que le nombre de bénéficiaires d'une rente de vieillesse tributaires des PC est demeuré stable ces dernières années (12%).

Urs Portmann
Office fédéral des assurances sociales

15% des rentiers touchent des PC

Fin 2009, 271 300 personnes touchaient des PC, ce qui correspond à une augmentation de 2,9% par rapport à l'année précédente. Ce taux d'accroissement est légèrement inférieur à la moyenne des dix dernières années. Pour la première fois depuis longtemps, les PC à l'AI ont enregistré une croissance plus faible (2,4%) que les PC à l'AVS (3,2%). La baisse du nombre de nouvelles rentes AI commence en effet à se faire sentir du côté des PC. Les besoins en PC demeurent toutefois élevés pour les rentiers AI, puisque 37% en étaient tributaires en 2009. En revanche, pour les bénéficiaires d'une rente de vieillesse, les besoins sont restés relativement constants ces dernières années : chez eux, la proportion s'établit à tout juste 12%. A en juger d'après cette évolution, la vieillesse jouit aujourd'hui d'une protection financière solide et stable.

Des besoins fortement liés à l'âge

Les besoins dépendent fortement de l'âge. 60 à 68% des personnes jeunes qui bénéficient d'une rente AI ont besoin de PC. Ces pourcentages élevés sont dus au fait que les jeunes invalides n'ont pas exercé d'activité lucrative, ou en ont exercée une pendant peu de temps, et qu'ils ne disposent donc que de petites rentes. Ils n'ont pratiquement aucune fortune et, par conséquent, aucun produit de la fortune. De plus, ils vivent plus souvent dans un home où ils doivent faire face à des dépenses plus élevées. Ce groupe de bénéficiaires dépend longtemps des PC. Plus l'âge avance, plus la proportion de bénéficiaires de PC diminue. L'arrivée à l'AI de nouveaux rentiers plus âgés, se trouvant dans une meilleure situation financière, diminue régulièrement le taux de bénéficiaires de PC, qui n'est plus que de 25% à l'âge de la retraite.

On observe la tendance inverse dans l'assurance-vieillesse : 8% seulement des nouveaux rentiers AVS perçoivent des PC, contre 38% des rentiers de plus de 95 ans. Le taux de PC augmente donc avec l'âge : plus celui-ci est élevé, plus il y a de PC. Cette tendance est liée à la probabilité croissante d'entrer dans un home et aux frais que cela entraîne, de nombreuses personnes ne pouvant plus assumer par leurs propres moyens tous les frais de home.

En home : des PC trois fois plus élevées qu'à la maison

Un bénéficiaire de PC touche 1500 francs par mois en moyenne.[1] Le montant de la prestation dépend fortement de la forme d'habitation. Les bénéficiaires qui vivent à domicile

1 Montant moyen des PC par mois pour une personne seule sans enfants, y compris le remboursement de la prime d'assurance-maladie, mais hors remboursement des frais de maladie et d'invalidité.

touchent en moyenne 900 francs. Les PC allouées à des personnes résidant dans un home sont trois fois supérieures (2800 francs en moyenne) : en entrant dans un home, une personne voit en général ses dépenses augmenter fortement. Au prix de l'hébergement, il faut souvent ajouter des frais de soins et d'assistance. Une partie des soins est certes remboursée par les caisses-maladie, mais plus de la moitié des résidents ont besoin de PC pour couvrir les dépenses restantes.

L'année dernière, un petit quart des bénéficiaires de PC résidaient dans un home. Cette proportion a diminué au cours des dix dernières années. Depuis 1997, le nombre de bénéficiaires de PC résidant dans un home a nettement moins augmenté que celui des bénéficiaires demeurant à domicile, grâce à l'amélioration des prestations versées par les caisses-maladie pour les soins fournis dans les homes et au développement des soins et de l'assistance à domicile.

271 300 personnes touchent des PC **T1**

Bénéficiaires de PC par branche d'assurance, 2003-2009

Année	Bénéficiaires de PC, fin d'année			Variation par rapport à l'année précédente en %		
	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI
2003	225 300	146 000	79 300	3,9	1,8	7,8
2004	234 800	149 400	85 400	4,2	2,3	7,7
2005	244 500	152 500	92 000	4,1	2,1	7,8
2006	252 800	156 500	96 300	3,4	2,6	4,7
2007	256 600	158 700	97 900	1,5	1,4	1,7
2008	263 700	162 100	101 500	2,7	2,1	3,7
2009	271 300	167 400	103 900	2,9	3,2	2,4

Source : Statistique des PC, OFAS

3,9 milliards de dépenses

Les PC versées en 2009 ont atteint 3,9 milliards de francs, ce qui représente une augmentation de 6,1% par rapport à l'année précédente. La croissance s'est donc à nouveau stabilisée après la forte hausse (13,4%) enregistrée en 2008 en raison de la suppression du plafonnement. Pour la troisième fois consécutive, les PC à l'AI ont moins augmenté que les PC à l'AVS, dont la hausse a été importante (6,7%). Le total des PC représente 35% du total des rentes AI versées, contre 21% seulement dix ans plus tôt. Ce pourcentage est nettement plus faible pour les PC à l'AVS, où les dépenses liées aux PC ne représentent que 7% du total des rentes, un pourcentage qui n'a guère évolué ces dernières années.

3,9 milliards de dépenses **T2**

Dépenses au titre des PC par branche d'assurance, 2003-2009

Année	Dépenses des PC, en millions de francs/an			Variation par rapport à l'année précédente en %		
	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI	Total	PC à l'AVS	PC à l'AI
2003	2671,3	1572,6	1098,6	5,7	3,1	9,5
2004	2847,5	1650,9	1196,5	6,6	5,0	8,9
2005	2981,7	1695,4	1286,3	4,7	2,7	7,5
2006	3080,3	1731,0	1349,3	3,3	2,1	4,9
2007	3246,2	1827,1	1419,2	5,4	5,5	5,2
2008	3679,8	2071,7	1608,1	13,4	13,4	13,3
2009	3905,7	2209,7	1696,1	6,1	6,7	5,5

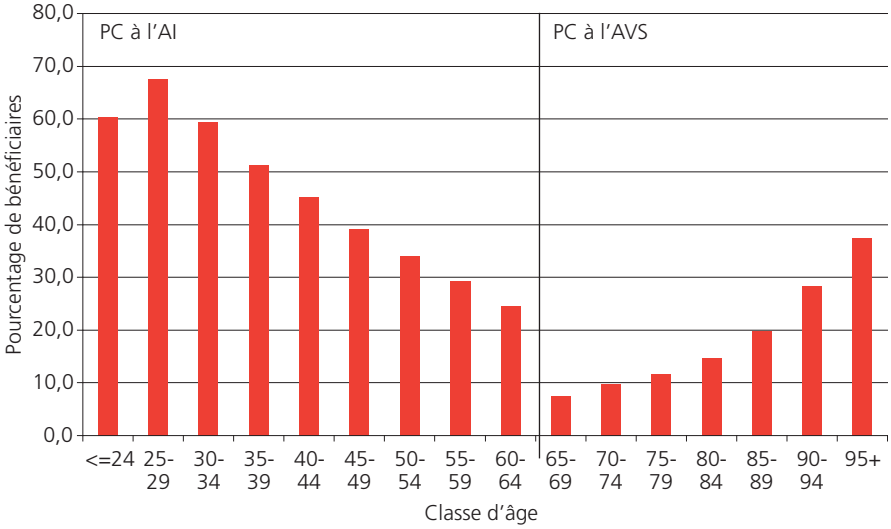
Source : Statistique des PC, OFAS

La Confédération participe aux dépenses à hauteur de 31%

Dans le cadre de la réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), la contribution de la Confédération aux PC a été complètement revue. Avant 2008, la Confédération prenait en charge entre 10 et 35% de l'ensemble des dépenses au titre des PC, en fonction de la capacité financière des cantons. Avec le nouveau système, on distingue d'une part les PC périodiques[2] et, d'autre part, le remboursement des frais de maladie et d'invalidité. Les PC périodiques représentent 92% des dépenses. La Confédération ne participe plus qu'aux PC périodiques, pour lesquelles elle assume 5/8 du minimum vital. La capacité financière des cantons ne joue plus aucun rôle. Par minimum vital, on entend la totalité des PC périodiques pour les personnes qui vivent à domicile. Dans le cas des pensionnaires de home, pour déterminer le pourcentage du minimum vital, on calcule quel serait le montant des PC si la personne vivait chez elle.

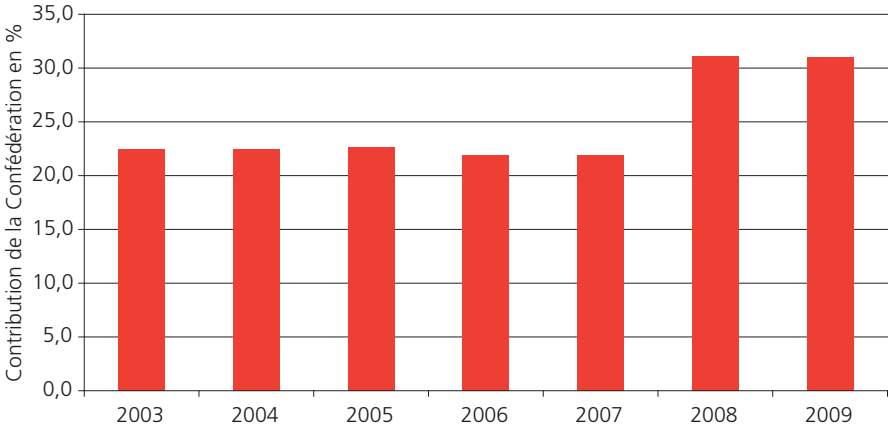
2 Les PC périodiques sont aussi appelées PC annuelles.

Besoin de PC important chez les jeunes invalides et les personnes âgées **G1**
Pourcentage de bénéficiaires de PC par branche d'assurance et par classe d'âge, 2009



Source : Statistique des PC, OFAS

Contribution de la Confédération au PC : 31% **G2**
Contribution de la Confédération aux PC, 2003-2009



Source : Statistique des PC, OFAS

Avec le changement de système en 2008, la contribution de la Confédération aux PC est passée de 709,6 à 1145,9 millions de francs, soit une augmentation de 61,5%. La Confédération assume donc aujourd'hui 31,0% des dépenses des PC, contre 21,9% auparavant. Après cet effet unique lié à l'introduction du nouveau système, la croissance de la contribution de la Confédération s'est établie à 5,6% l'année dernière, un taux de variation légèrement inférieur à la croissance globale des dépenses au titre des PC. Depuis l'entrée en vigueur de la RPT, la Confédération assume en outre une partie des coûts administratifs occasionnés par la fixation et le versement des PC annuelles ; ce montant a été de 32 millions de francs en 2009.

Qu'entend-on par « prestations complémentaires » ?

Les prestations complémentaires (PC) à l'AVS et à l'AI sont versées à des personnes bénéficiant d'une rente AVS ou AI lorsqu'elles sont domiciliées en Suisse et que leur revenu ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux. Le droit à ces prestations d'assurance liées aux besoins est garanti par la loi. La réforme de la péréquation financière et de la répartition des tâches entre la Confédération et les cantons (RPT), entrée en vigueur en 2008, a inscrit à titre définitif les PC dans la Constitution fédérale. La disposition oblige la Confédération et les cantons à verser ensemble des PC.

Statistique des PC

L'Office fédéral des assurances sociales collecte chaque année des données détaillées sur les PC. Vous trouverez des analyses statistiques de ces données et des informations à jour sur les PC dans la publication suivante, publiée mi-juillet :

Statistique des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2009

Numéro de commande 318.685.09 f (français) ou 318.685.09 d (allemand)
A commander à :
OFCL, Diffusion publications, 3003 Berne
Fax 031 325 50 58
Mél. : verkauf.zivil@bbl.admin.ch
Directement accessible sur Internet sur : www.ofas.admin.ch

Tous les tableaux détaillés de la Statistique 2009 sont disponibles sur www.pc.bsv.admin.ch.

Urs Portmann, Dr. phil., secteur Statistiques, division Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS.
Mél. : urs.portmann@bsv.admin.ch

3 Y ont droit également les personnes touchant une allocation pour impotent, des indemnités journalières de l'AI, etc.

Politique sociale

10.3231 – Motion Markwalder Christa, 19.2.2010 : Année européenne du bénévolat 2011. Soutien de la Confédération

La conseillère national Christa Markwalder (PLR, BE) a déposé la motion suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de soutenir, en collaboration avec les organisations privées, l'année européenne du bénévolat, qui aura lieu en 2011.

Développement

L'année européenne du bénévolat aura lieu en 2011. Le bénévolat revêt également une grande importance en Suisse dans les domaines du social, du sport, de la culture et de la politique, sans oublier les domaines informels tels que l'aide entre voisins. L'importance économique du bénévolat ne doit pas être sous-estimée. De nombreuses manifestations sont prévues en Suisse pour l'année européenne du bénévolat : l'objectif est de rendre hommage à cet engagement volontaire et altruiste, de lui donner davantage de visibilité et de souligner son importance pour la société.

La présente motion vise à ce que le Conseil fédéral soutienne en Suisse, en collaboration avec les organisations privées, l'année européenne du bénévolat, notamment en accordant un soutien financier de 125 000 francs.

En 2001, reconnaissant l'importance du bénévolat en Suisse, la Confédération avait soutenu l'année internationale du bénévolat proclamée par l'ONU : non seulement les conseillers fédéraux s'étaient engagés personnellement par des déclarations publiques, mais un soutien financier d'environ 200 000 francs avait été accordé. »

Réponse du Conseil fédéral du 19.5.2010

« Pour encourager le travail bénévole et lui rendre hommage, l'UE a proclamé l'année 2011 ‹ Année européenne du bénévolat ›. Une étude de la Commission européenne publiée en mars 2010 sous le titre ‹ Le volontariat dans l'Union européenne › indique qu'environ 22 % des Européens âgés de plus de 15 ans sont actifs comme bénévoles.

Le Conseil fédéral est convaincu de l'importance du bénévolat à la fois sur le plan économique et dans le champ social. Le bénévolat occupe une place non négligeable en Suisse : d'après les données de l'Office fédéral de la statistique, quelque 1,5 million d'individus exerçaient en 2007 un travail bénévole dans le cadre d'associations, d'institutions ou d'organisations, soit 24 % de la population résidante de la Suisse de la tranche d'âge ‹ 15 ans et plus ›. Ce sont ainsi 331 millions d'heures de travail qui ont été effectuées à titre bénévole, ce qui représente 172 000 postes à plein temps. A cela s'ajoute le travail bénévole informel, qui se présente sous la forme d'une aide apportée à des proches ou à des voisins et dont l'ampleur avoisine celle observée pour les prestations intervenant dans le cadre d'un bénévolat organisé.

Comme le Parlement l'a indiqué de manière circonstanciée dans sa réponse au Postulat 07.3718, intitulé ‹ Reconnaître et encourager le travail bénévole ›, la Confédération encourage d'ores et déjà le bénévolat de diverses manières. L'accord bilatéral relatif à la participation aux programmes de formation de l'UE (‹ Education et formation tout au long de la vie › et ‹ Jeunesse en action ›), signé et approuvé par les deux conseils le 15 février 2010, confirme en outre la volonté du Conseil fédéral et du Parlement d'accorder également aux activités bénévoles accomplies à l'étranger la place qui leur revient. Près d'un quart des 885 millions d'euros consacrés au programme ‹ Jeunesse en action › vont être affectés au service volontaire européen. La Confédération va financer à hauteur de 8,2 millions de francs suisses sa participation officielle au programme ‹ Jeunesse en action › pour la période 2011 à 2013 (coûts de l'agence nationale et mesures d'accompagnement non compris). La participation de la Suisse à ces programmes va ouvrir à de jeunes Suisses âgés de 18 à 30 ans de nouvelles possibilités d'activités bénévoles transnationales tant au sein qu'en dehors de l'Europe. Ces activités seront par ailleurs reconnues officiellement par un certificat standard (Youthpass).

Le Conseil fédéral salue l'initiative de l'UE qui vise, par l'action planifiée, à attirer l'attention de l'opinion publique sur l'importance du bénévolat pour la société ; il a lui-même conscience de son incidence considérable au plan économique. Exception faite de tout engagement financier supplémentaire de la part de la Confédération, il soutient par conséquent l'initiative d'acteurs et d'organisations bénévoles privés visant à mettre à profit cette année thématique en Suisse également pour donner davantage de visibilité à leur précieux engagement. »

Déclaration du Conseil fédéral du 19.5.2010

Le Conseil fédéral propose d'accepter la motion.

Politique sociale / Questions familiales

10.3072 – Motion Meier-Schatz Lucrezia, 9.3.2010 : Etudier systématiquement l'impact de la production législative sur les générations suivantes

La conseillère nationale Lucrezia Meier-Schatz (PDC, SG) a déposé la motion suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de travailler avec les cantons à préparer les bases de décision nécessaires à la mise en place d'une future politique des générations et à arrêter la méthode de mesure de l'équité entre les générations (bilan intergénérationnel) en tenant compte des relations entre générations (bilan social), de façon à pouvoir étudier systématiquement l'impact sur les générations suivantes des lois qui sont soumises au Parlement.

Développement

Nous devons réfléchir au rapport entre l'homme et l'Etat, et au rapport entre l'homme et ses semblables. C'est une tâche permanente que de s'interroger sur les acquis du point de vue de la génération suivante. Il nous faut veiller au meilleur équilibre possible entre les générations.

L'article 141 alinéa 2 de la loi sur le Parlement (RS 171.10) demande que soit traitée la question de la durabilité, ‹ dans la mesure où des indications substantielles peuvent être fournies ›. Or, ces indications font largement défaut, ce qui empêche une étude systématique de l'impact de la législation sur les générations suivantes.

Il y a deux manières d'aborder la question des générations : la première, qui est économique, met au jour ce qu'on appelle le déficit de durabilité, la seconde, qui est sociale, est celle qui concerne les relations entre les générations.

Le premier bilan intergénérationnel a été établi sur la base des chiffres de 1997 : il fait apparaître le niveau de l'endettement et ses conséquences pour les prochaines générations. Il présente – même si la réalité a un peu évolué depuis – le véritable déficit de durabilité. En d'autres termes, il démontre que nous vivons aux dépens des générations à venir. Voilà qui est peu équitable et peu responsable, car il nous incombe, non seulement de pourvoir à notre vie par notre propre travail, mais également de contribuer à la prospérité des générations futures.

Mais si, conformément à ce qui répond pour nous à une démarche éthique, nous considérons que tout doit s'organiser autour de la responsabilité et de la dignité humaine, il nous faut nous poser un certain nombre de questions, et ces questions sont nombreuses. Par exemple :

- Les charges sont-elles réparties de manière acceptable entre les générations d'aujourd'hui et les générations de demain ?
- Comment, dans une démocratie directe, peut-on compenser les conséquences du vieillissement démographique en agissant sur le financement et les prestations, et sur une adaptation de l'âge de la retraite ? »

Réponse du Conseil fédéral du 26.5.2010

« Il ne fait aucun doute que les relations et l'équité entre les générations sont des questions politiques importantes. Ces derniers temps, différents travaux ont d'ailleurs été entrepris pour rendre plus concrète l'idée de ‹ politique des générations ›. L'Office fédéral des assurances sociales en a publié une vue d'ensemble dans le dossier de la revue Sécurité sociale 5/2009 (‹ Des relations entre générations à une politique des générations ›). Il en ressort que de très nombreux domaines de la politique (famille, fiscalité, formation, environnement, etc.) influent sur les relations intergénérationnelles. Mais en même temps, vu la variété des liens thématiques, il est impossible de définir une politique des générations en soi, indépendante des autres domaines.

Pour tenter de répondre à la question du bilan social, l'Académie suisse des sciences humaines et sociales avait commandé une étude sur le capital social créé par les relations entre les générations. Cette étude a montré que cette notion, telle qu'elle est employée dans le débat actuel, n'est guère utile pour analyser l'impact sur les générations suivantes. ‹ Car le concept de capital social ne permet pas d'estimer la valeur des relations intergénérationnelles ni par conséquent d'en déduire l'impact sur les générations futures ; il manque également des indicateurs appropriés pour mesurer la dimension de la durabilité. › (Préface de l'étude de Nollert, Budowski et Kersten, ‹ Mesurer les relations entre les générations : possibilités et limites ›, Aspects de la sécurité sociale, rapport de recherche n° 4/10, sous presse.) Etant donné les résultats de cette étude et l'absence d'indicateurs, il faudrait investir considérablement dans la recherche fondamentale sur ce thème si l'on voulait développer des indicateurs permettant d'institutionnaliser l'analyse de l'impact sur les générations suivantes. Par ailleurs, le manque de ressources oblige le Conseil fédéral à définir clairement les priorités et à se concentrer sur la résolution des problèmes concrets immédiats.

En ce qui concerne les questions sur les conséquences du vieillissement démographique et sur l'équité entre les générations, les modifications de loi ne nécessitent pas toutes un examen spécifique approfondi de l'impact sur les générations futures. Dans les messages relatifs aux projets d'actes législatifs, le Conseil fédéral est tenu, en vertu de l'ajout à la lettre g de l'article 141 alinéa 2 de la loi sur le Parlement (cf. RO 2009 730, FF 2008 1707), entré en vigueur en 2009, d'examiner les conséquences pour les générations futures en plus des autres conséquences des actes édictés. C'est d'ailleurs aussi ce que prescrivent explicitement les directives de la Chancellerie relatives aux messages. Enfin, les bases méthodologiques de l'analyse d'impact de la réglementation seront adaptées à cette règle lors de leur prochaine révision. Toutefois, si l'on veut que l'estimation des conséquences des actes législatifs fédéraux soit la plus appropriée et la plus efficiente possible, il faudrait en principe coordonner l'analyse de l'impact sur les générations futures avec l'analyse des autres impacts, ou l'y intégrer, mais ne pas utiliser un instrument distinct n'ayant pas encore fait ses preuves. Ce principe n'exclut pas que l'on puisse employer de meilleures méthodes, plus approfondies, pour analyser l'impact des projets ayant des répercussions notables sur les générations suivantes. »

Déclaration du Conseil fédéral du 26.5.2010

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Assurance sociales

10.3206 – Motion Wehrli Reto, 18.3.2010 :
Contrôle des données. Accès des assurances sociales aux registres pertinents

Le conseiller national Reto Wehrli (PDC, SZ) a déposé la motion suivante :

« Le Conseil fédéral est chargé de présenter au Parlement un projet de

loi prévoyant que les assurances sociales (en particulier les assurances-maladie, les assurances-accidents, la Centrale de compensation AVS/AI, les caisses de compensation, les offices AI et les caisses de compensation pour allocations familiales) aient le droit de vérifier si une personne inscrite auprès d'une assurance sociale suisse existe bel et bien et qu'elle séjourne légalement en Suisse. Leurs organes devront donc se voir accorder un accès gratuit à la version en ligne des registres pertinents (Infostar, ZEMIS, etc.).

Développement

Les assurances sociales assurent des personnes à titre individuel. La conclusion et la résiliation de contrats avec chaque assuré et les modifications de ses données personnelles représentent un travail considérable pour les assureurs. Comme ils n'ont qu'un accès limité aux registres de personnes pertinents, ils n'ont d'autre choix que de procéder à de fastidieux contrôles, sans forcément disposer des données les plus récentes. La question du statut des sans-papiers dans les assurances sociales est symptomatique à cet égard.

Un accès aux registres électroniques récemment mis en place dans les domaines de l'état civil, du contrôle des habitants et des étrangers permettrait aux organes des assurances sociales de vérifier rapidement, simplement, à moindre coût et de manière fiable les données personnelles pertinentes des Suisses et des étrangers. La législation fédérale doit donc être modifiée de sorte qu'ils aient accès à ces registres, accès qui devra néanmoins être limité aux données qui leur sont absolument indispensables. Il est important pour les assurés que leurs données soient saisies de manière correcte et il est dans leur intérêt qu'il n'y ait pas de modifications inutiles, de doublons ni d'erreurs.

C'est pourquoi je charge le Conseil fédéral de préparer en particulier une modification des lois fédérales pertinentes (en premier lieu de la loi sur l'harmonisation de registres et des lois spéciales correspondantes, ainsi que de la législation sur les étrangers) de sorte que les assureurs sociaux aient un accès gratuit aux registres pertinents.»

Réponse du Conseil fédéral du 26.5.2010

«S'il est un critère déterminant dans les assurances sociales de la Confédération, c'est en premier lieu celui de l'assujettissement à l'assurance. Et celui-ci ne dépend pas à tout moment du statut de l'assuré au regard du droit des étrangers. Du reste, si les organes d'exécution des assurances sociales devaient examiner ce statut, ils procéderaient à des examens ne relevant pas de leurs compétences, et une autorité n'obtient l'accès aux données personnelles qu'à condition que cet accès ait un lien avec l'exécution des tâches que la loi lui attribue. En vertu de la Constitution fédérale, seule la législation sur l'entrée en Suisse, la sortie du pays, le séjour et l'établissement, ainsi que sur l'octroi de l'asile relève de la compétence de la Confédération dans le domaine des étrangers. Celle-ci n'a que peu de compétences en matière de mise en œuvre et d'exécution, l'essentiel des tâches revenant aux cantons. La police relève également de leur compétence. En revanche, la mise en œuvre des assurances sociales est gérée avant tout au niveau fédéral et ne comprend pas de missions policières. En raison de la répartition des compétences entre la Confédération et les cantons et du principe de légitimité, la séparation des différents domaines doit subsister afin de protéger les citoyens contre une activité étatique non prévue, tant en termes de contenu que de compétence.

En ce qui concerne la loi fédérale sur l'harmonisation des registres des habitants et d'autres registres officiels (LHR), il ne faut pas perdre de vue que l'objectif fondamental de l'harmonisation des registres est de collecter les données pour le recensement 2010 et de moderniser l'échange légal de données. Le nouveau numéro AVS (NAVS13) a été défini dans ce cadre comme identifiant unique dans les registres concernés, notamment les registres cantonaux et communaux des habitants, ainsi que les registres fédéraux du domaine des étrangers (SYMIC) et de l'état civil (Infostar). La base de données UPI (‹Unique Person Identification›) de la Centrale de compensation (CdC) a été créée pour l'octroi et la gestion des NAVS13.

Tous les organismes utilisant l'UPI de manière systématique (notamment les assurances-maladie, la CdC, les caisses de compensation et les caisses de compensation pour allocations familiales) ont donc d'ores et déjà accès sur requête aux informations nécessaires à l'identification d'une personne donnée (nom, prénom, sexe, date de naissance, lieu de naissance/lieu d'origine, nom et prénom du père, nom et prénom de la mère). Par ailleurs, tous les services utilisant systématiquement le NAVS13 sont tenus de contrôler régulièrement auprès de la CdC les numéros d'assuré et les données personnelles afférentes (UPI). Le droit en vigueur garantit par conséquent l'exactitude, l'exhaustivité et l'actualité de ces données. De même, le flux de données nécessaire entre les différents services chargés de l'exécution des assurances sociales est réglé. Par ailleurs, la loi fédérale contre le travail au noir a créé des structures et des possibilités de contrôle particulières; les cantons sont tenus d'instituer des organes de contrôle cantonaux, et ceux-ci collaborent avec plusieurs autorités et organes, y compris ceux des domaines de la migration et des assurances sociales. Ainsi, moyennant certaines conditions, les organes compétents en matière d'AVS et les autorités de l'asile et des étrangers doivent par exemple s'informer mutuellement lorsque des données contradictoires apparaissent au sujet du statut de séjour.

Vu les possibilités permettant déjà des échanges de données, le Conseil fédéral ne voit donc pas pourquoi il faudrait procéder à des adaptations.»

Déclaration du Conseil fédéral du 26.5.2010

Le Conseil fédéral propose de rejeter la motion.

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 31 juillet 2010)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1er Conseil		2e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur/ référendum
			Commission	Plénum	Commission	Plénum		
LAMal – Projet 1B Liberté de contracter	26.5.04	FF 2004, 4293	CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2, 15.10, 9.11.07 18.2.08 (1re partie) 18.3, 5.6.08 (2e partie), 14.4, 13.5, 27.6, 26.8, 28.10, 24.11.08 (1re partie)	CE 6.12.07 (2e partie prolong. de la clause du besoin pour les médecins) 27.5, 5.6.08 (2e partie), 18.12.08 (pas entré en matière)	CSSS-CN 30.6.04, 18.1, 2.6.08 (2e partie), 29.1, 25.2, 26.3.10 sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	5.3, 4.6.08 (2e partie) 16.6.10 (pas entré en matière)	13.6.08 (2e partie)	14.6.08 (2e partie)
LAMal – Projet 1D Participation aux coûts	26.5.04	FF 2004, 4361	CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04	CE 21.9.04	CSSS-CN 30.6.04, 29.1, 25.2, 26.3.10, sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	16.6.10 (pas entré en matière)		
LAMal – Projet 2B Managed Care	15.9.04	FF 2004, 5599	CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06, 2e partie médicaments : 9.1, 15.2, 26.3, 3.5, 13.9.07 8.1, 15.4, 27.8.08 (2e partie, médicaments, diff.)	CE 5.12.06 (1re partie sans médicaments), 13.6.07, 4.3, 17.9.08 (2e partie médicaments) 4.3.08 (2e partie, diff.) 24.9.08 (conf. d'entente)	CSSS-CN 25.10.07, 10.3, 24.4, 18.9.08 (2e partie médicaments) 13.2.09, 29.1, 25.2, 26.3.10 sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	CN 4.12.07 (2e partie médicaments) 4.6, 18.9.08 (2e partie diff.) 24.9.08 (conf. d'entente), 16.6.10 (1re partie)	1.10.08 (2e partie) accepté par le CE refus par le CN	
11e révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations	21.12.05	FF 2006, 1957	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08, 9.10.09	CN 18.3.08, 8.12.09, 2.3.10 (diff.)	CSSS-CE 29.10.08, 27.1, 19.2, 7.4.09	CE 3/4.6.09		
11e révision de l'AVS. Introd. d'une prestation de préretraite	21.12.05	FF 2006, 2061	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08, 9.10.09	CN 18.3.08, 8.12.09, 2.3.10 (diff.)	CSSS-CE 29.10.08, 27.1, 19.2, 7.4.09	CE 3/4.6.09		
LAMAL – Mesures pour endiguer l'évolution des coûts	29.5.09	FF 2009, 5793	CSSS-CN 26.6, 27/28.8, 1.12.09, 29.1, 25.2, 26.3.10 (projet 2) 9.3.10 (projet 1)	CN 9.9, 2.12, 7.12.09, 16.6.10 (diff.)	CSSS-CE 17.8, 2.9, 18.10, 9.11.09, 18.1.10 (projet 1, différences) sous-comm. de la CSSS-CN 21.4.10, CSSS-CN 29.4.10	CE 25/26.11.09, 3.3.10 (projet 1, diff.)		
LAA – Révision	30.5.08	FF 2008, 5395	CSSS-CN 20.6, 9.9, 16.10, 6/7.11.08, 15/16.1, 12/13.2, 26/27.3, 27.8, 9.10, 29.10.09, 28.1, 24.6.10	11.6.09 (refus à la CSSS-CN) 27.8, 9.10.09, 28.1.10				
6e révision de l'AI. 1er train mesures : la révision 6a	24.2.10	FF 2010, 1647	CSSS-CE 23.4.10			CE 15.6.10		

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

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscriptions
7/8.9.2010	Congrès européen des EPI « L'intégration sociale et professionnelle des personnes en difficulté d'insertion a-t-elle un avenir dans notre société ? »	Centre International de Conférences, Genève	Etablissements publics pour l'intégration Route d'Hermance 63 1245 Collonge-Bellerive Tél. 022 855 93 89 www.epi.ge.ch
21.9.2010	« Investir dans la protection sociale ? Chances et limites d'un Etat d'investissement social suisse » (cf. présentation ci-après)	Hôtel Bern, Berne	ASPS Monbijoustrasse 22 Case postale 3000 Berne 14 Tél. 031 326 19 20 admin@svsp.ch
17.10.2010	« Parents au bord de la crise de nerfs – risques et aides possibles », Symposium Croix-Rouge (cf. présentation ci-après)	Kultur-Casino, Berne	Croix-Rouge suisse Secrétariat national des associations cantonales Croix-Rouge Inès Wälti Rainmattstrasse 10, 3001 Berne Tél. 031 387 71 11 ines.waelti@redcross.ch www.redcross.ch
18/19.10.2010	« A l'écoute de l'enfant » Séminaire de Bienne 2010 de la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) (cf. présentation ci-après)	Palais des Congrès, Bienne	Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) Office fédéral des assurances sociales Effingerstrasse 20, 3003 Berne Tél. 031 322 92 26 www.cfej.ch ekkjcfej@bsv.admin.ch
30.10.2010	Forum national âge et migration Croix-Rouge suisse et Pro Senectute	Hôtel Allegro, Kursaal Berne	Forum national âge et migration Secrétariat c/o Croix-Rouge suisse CRS Département Santé et intégration Corinne Stammbach Werkstrasse 18 Case postale 3084 Wabern Tél. 031 960 75 43 corinne.stammbach@redcross.ch www.age-migration.ch

Investir dans la protection sociale ? Chances et limites d'un Etat d'investissement social suisse

Le concept de l'Etat d'investissement social, développé en réponse aux pressions croissantes qui pèsent sur l'Etat social depuis les années 70, a directement inspiré certaines stratégies de réforme, notamment dans les pays nordiques. Ces stratégies envisagent les dépenses sociales comme autant d'investissements pour une meilleure protection des laissés-pour-compte de la compétition économique et, surtout, pour le renforcement de la cohésion sociale. Dans les pays nordiques, une partie des mesures développées dans cette perspective est regroupée sous le terme de « flexicurity ». En Suisse, une mise en pratique du concept d'investissement social exigerait un réajustement considérable du système de sécurité sociale et engendrerait des coûts importants dans les domaines de la politique de l'emploi et de la famille.

« Parents au bord de la crise de nerfs – risques et aides possibles »

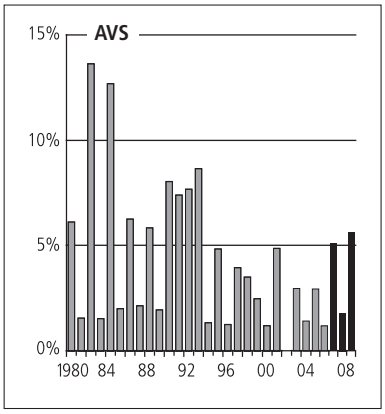
Etre père ou mère, c'est endosser, continuellement et sur plusieurs années, une énorme responsabilité, assumer une importante charge de travail, gérer des situations imprévues et incontrôlables, vivre des conflits et des remises en questions, tout cela en l'absence d'une véritable reconnaissance. Epuisés, aussi bien physiquement qu'émotionnellement, certains parents atteignent leurs limites. A ce stade, la situation devient dangereuse pour tous les protagonistes. Confrontée régulièrement, au travers de ses services de garde d'enfants à domicile, à la problématique de l'épuisement parental, la Croix-Rouge suisse propose une journée de réflexion sur ce thème. Différents experts et professionnels sont invités à présenter les résultats de leurs recherches et de leurs réflexions, à donner des pistes de compréhension de ce phénomène, à en évaluer les risques et à montrer quelles sont les aides possibles pour les parents.

A l'écoute de l'enfant

Les droits de l'enfant sont au cœur du séminaire 2010 de la CFEJ ; en particulier le droit de l'enfant d'exprimer son opinion et d'être entendu (art. 12 CDE). Pas seulement de temps à autre, si le temps le permet, mais pour toute question qui intéresse l'enfant personnellement (p.ex. à l'école ou en famille) et dans toutes les procédures judiciaires ou administratives qui touchent l'enfant (divorce, placement, décision en lien avec le statut de séjour, exclusion scolaire, etc.).

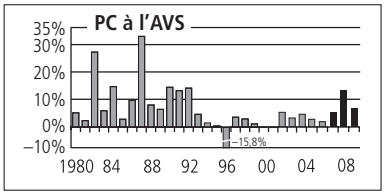
Beaucoup d'efforts sont déjà entrepris pour que l'art. 12 de la CDE ne reste pas lettre morte, mais les possibilités de mise en œuvre ne sont pas épuisées, loin de là. Le séminaire de la CFEJ souhaite offrir un espace pour réfléchir à sa pratique, partager ses expériences avec des professionnels d'horizons divers et trouver de nouvelles pistes d'action.

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



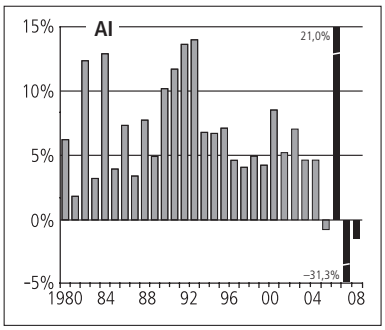
AVS

		1990	2000	2007	2008	2009	Modification en % TM[1]
Recettes	mio fr.	**20 355**	**28 792**	**34 801**	**31 592**	**39 704**	***25,7%***
dont contrib. ass./empl.		16 029	20 482	25 274	26 459	27 305	*3,2%*
dont contrib. pouv. publics		3 666	7 417	9 230	9 455	9 559	*1,1%*
Dépenses		**18 328**	**27 722**	**33 303**	**33 878**	**35 787**	***5,6%***
dont prestations sociales		18 269	27 627	33 152	33 747	35 638	*5,6%*
Résultats des comptes		2 027	1 070	1 499	–2 286	3 917	*–271,3%*
Capital		18 157	22 720	40 637[2]	38 351	42 268	10,2%
Bénéficiaires de rentes AV	Personnes	1 225 388	1 515 954	1 808 234	1 868 973	1 929 149	*3,2%*
Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes	74 651	79 715	109 731	113 193	116 917	*3,3%*
Cotisants AVS, AI, APG		3 773 000	3 904 000	4 154 000	4 219 000	4 280 000	*1,4%*



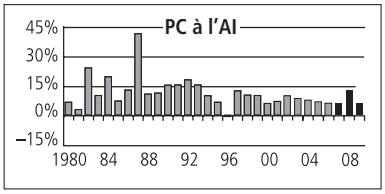
PC à l'AVS

		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Dépenses (= recettes)	mio fr.	**1 124**	**1 441**	**1 827**	**2 072**	**2 210**	***6,7%***
dont contrib. Confédération		260	318	403	550	584	*6,2%*
dont contrib. cantons		864	1 123	1 424	1 522	1 626	*6,8%*
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	120 684	140 842	158 717	162 125	167 358	*3,2%*



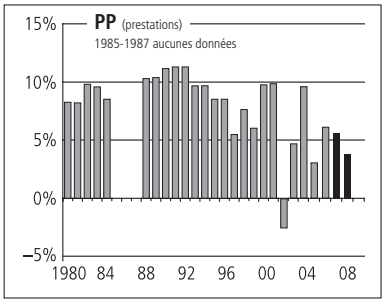
AI

		1990	2000	2007[3]	2008[3]	2009	TM[3]
Recettes	mio fr.	**4 412**	**7 897**	**11 786**	**8 162**	**8 205**	***0,5%***
dont contrib. ass./empl.		2 307	3 437	4 243	4 438	4 578	*3,2%*
dont contrib. pouv.publics		2 067	4 359	7 423	3 591	3 518	*–2,0%*
Dépenses		**4 133**	**8 718**	**13 867**	**9 524**	**9 331**	***–2,0%***
dont rentes		2 376	5 126	6 708	6 282	6 256	*–0,4%*
Résultats des comptes		278	–820	–2 081	–1 362	–1 126	*–17,3%*
Capital		6	–2 306	–11 411	–12 773	–13 899	8,8%
Bénéficiaires de rentes AI	Personnes	164 329	235 529	289 563	287 753	283 981	*–1,3%*



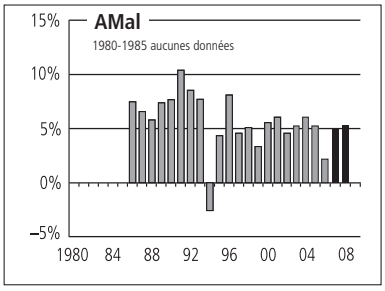
PC à l'AI

		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Dépenses (= recettes)	mio fr.	**309**	**847**	**1 419**	**1 608**	**1 696**	***5,5%***
dont contrib. Confédération		69	182	306	596	626	*5,0%*
dont contrib. cantons		241	665	1 113	1 012	1 070	*5,7%*
Bénéficiaires	(personnes, av. 1997 cas)	30 695	61 817	97 915	101 535	103 943	*2,4%*



PP/2e Pilier Source : OFS/OFAS

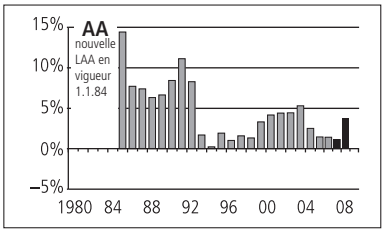
		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes	mio fr.	**32 882**	**46 051**	**58 560**	**61 911**	**…**	***5,7%***
dont contrib. sal.		7 704	10 294	14 172	14 904	…	*5,2%*
dont contrib. empl.		13 156	15 548	22 684	24 568	…	*8,3%*
dont produit du capital		10 977	16 552	15 467	16 548	…	*7,0%*
Dépenses		**15 727**	**31 605**	**36 650**	**38 311**	**…**	***4,5%***
dont prestations sociales		8 737	20 236	28 407	29 361	…	*3,4%*
Capital		207 200	475 000	606 800	537 000	…	*–11,5%*
Bénéficiaires de rentes	Bénéfic.	508 000	748 124	905 360	932 086	…	*3,0%*



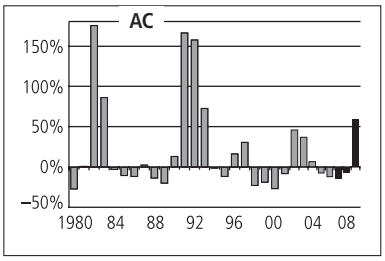
AMal Assurance obligatoire des soins

		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes	mio fr.	**8 869**	**13 944**	**20 245**	**20 064**	**…**	***–0,9%***
dont primes (à encaisser)		6 954	13 442	19 774	19 791	…	*0,1%*
Dépenses		**8 417**	**14 056**	**19 654**	**20 716**	**…**	***5,4%***
dont prestations		8 204	15 478	21 639	22 798	…	*5,4%*
dont participation d. assurés aux frais		–801	–2 288	–3 159	–3 295	…	*4,3%*
Résultats des comptes		451	–113	590	–653	…	*–210,6%*
Capital		…	7 122	10 231	9 282	…	*–9,3%*
Réduction de primes		332	2 545	3 421	3 399	…	*–0,6%*

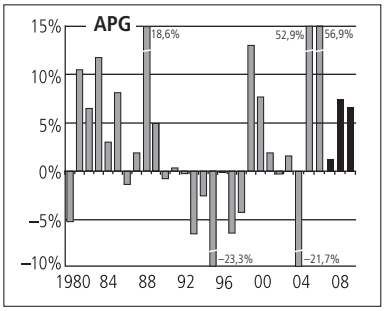
Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes	mio fr.	**4 181**	**5 992**	**8 014**	**7 948**	**…**	***–0,8%***
dont contrib. des assurés		3 341	4 671	6 238	6 298	…	*1,0%*
Dépenses		**3 259**	**4 546**	**5 531**	**5 744**	**…**	***3,8%***
dont prestations directes avec rench.		2 743	3 886	4 762	4 937	…	*3,7%*
Résultats des comptes		923	1 446	2 483	2 204	…	*–11,2%*
Capital		12 553	27 322	41 056	39 002	…	*–5,0%*



AC Source : seco		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes	mio fr.	**736**	**6 230**	**4 820**	**5 138**	**5 663**	***10,2 %***
dont contrib. sal./empl.		609	5 967	4 404	4 696	5 127	*9,2 %*
dont subventions		–	225	402	429	531	*23,7 %*
Dépenses		**452**	**3 295**	**4 798**	**4 520**	**7 128**	***57,7 %***
Résultats des comptes		284	2 935	22	618	–1 464	*–337,1 %*
Capital		2 924	–3 157	–3 708	–3 090	–4 555	*47,4 %*
Bénéficiaires[4]	Total	58 503	207 074	261 341	244 030	302 826	*24,1 %*



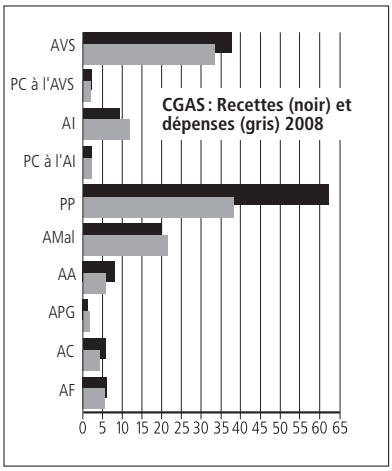
APG		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes	mio fr.	**1 060**	**872**	**939**	**776**	**1 061**	***36,8%***
dont cotisations		958	734	907	950	980	*3,1%*
Dépenses		**885**	**680**	**1 336**	**1 437**	**1 535**	***6,8%***
Résultats des comptes		175	192	–397	–661	–474	*–28,3%*
Capital		2 657	3 455	2 143	1 483	1 009	*–31,9%*

AF		1990	2000	2007	2008	2009	TM[1]
Recettes estimées	mio fr.	**3 049**	**4 517**	**5 145**	**5 366**	**…**	***4,3%***
dont agric. (Confédération)		112	139	117	148	…	*27,3%*

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2008

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2007/2008	Dépenses mio fr.	TM 2007/2008	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	36 966	*4,3%*	33 878	*1,7%*	3 088	38 351
PC à l'AVS (CGAS)	2 072	*13,4%*	2 072	*13,4%*	–	–
AI (CGAS)	9 633	*–6,6%*	11 092	*–6,8%*	–1 460	–12 379
PC à l'AI (CGAS)	1 608	*13,3%*	1 608	*13,3%*	–	–
PP (CGAS) (estimation)	61 911	*5,7%*	38 311	*4,5%*	23 600	537 000
AMal (CGAS)	20 064	*–0,9%*	20 716	*5,4%*	– 653	9 282
AA (CGAS)	7 948	*–0,8%*	5 744	*3,8%*	2 204	39 002
APG (CGAS)	998	*1,8%*	1 437	*7,5%*	– 439	1 483
AC (CGAS)	5 138	*6,6%*	4 520	*–5,8%*	618	–3 090
AF (CGAS) (estimation)	5 366	*4,3%*	5 319	*4,5%*	47	927
Total consolidé (CGAS)	**151 248**	***3,4%***	**124 242**	***2,7%***	**27 006**	**610 574**

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



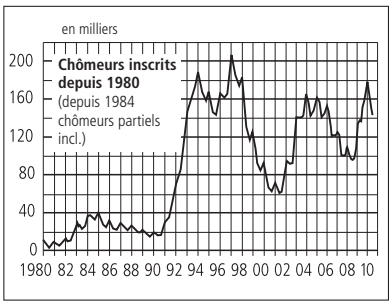
Indicateurs d'ordre économique

comp. CHSS 6/2000, p. 313-315

	2000	2004	2005	2006	2007	2008
Taux de la charge sociale[5] (indicateur selon CGAS)	26,0%	27,0%	27,3%	27,0%	27,0%	26,7%
Taux des prestations sociales[6] (indicateur selon CGAS)	19,7%	22,2%	22,3%	21,5%	20,9%	20,5%

Chômeurs(ses)

	ø 2007	ø 2008	ø 2009	mai 10	juin 10	juil. 10
Chômeurs complets ou partiels	109 189	101 725	146 089	151 074	144 473	142 330



Démographie

Scénario A-00-2005 « moyen », OFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Rapport dépendance <20 ans[7]	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Rapp. dép. des pers. âgées[7]	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%

1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
2 Y compris transfert de la part de la Confédération à la vente de l'or de la BNS (7038 millions de francs) en 2007.
3 Valeur non comparable avec l'année précédente en raison de la RPT.
4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.
7 Rapport entre les personnes âgées de 0 à 19 ans et les personnes actives. Rapport entre les rentiers et les personnes actives. Personnes actives : de 20 ans jusqu'à l'âge de la retraite (H 65 / F 65).

Source : Statistique des assurances sociales suisses 2010 de l'OFAS ; SECO, OFS.
Informations : salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Droit

Denis Collé, Yann Meyer. **Guide pratique du certificat de travail.** 2e édition entièrement revue et augmentée. 2010, Editions Helbing & Lichtenhahn SA, Elisabethenstrasse 8, 4051 Bâle. Tél. 061 228 90 70. www.helbing.ch. 156 p. 42 francs. ISBN : 978-3-7190-2897-8.

Le certificat de travail, document très important dans la recherche d'un emploi, doit être conforme aux exigences posées par la loi et la jurisprudence. Que doit expliciter le certificat et que peut-il taire ? Peut-il être codé ou doit-il être clair ? Quelles formulations et quels termes choisir ?

Ce guide pratique veut non seulement répondre de manière simple et claire aux questions posées, mais surtout innover en présentant une nouvelle façon d'aborder la rédaction pour éliminer toute velléité de langage « complexe, ambigu ou hermétique » et rendre ainsi la rédaction plus aisée et plus rapide. Cette approche novatrice, déjà expérimentée en entreprise, facilite également sa compréhension tant par les personnes visées par le certificat de travail que par celles à qui il est destiné.

Généralités

Peter Voll, Andreas Jud, Eva Mey, Christoph Häfeli, Martin Stettler. **La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque.** Recherche empirique et regards de terrain. 2010, *ies* editions, case postale 80, 1211 Genève 4. Tél. 022 388 94 09. www.hesge.ch/hets/editions

Que se passe-t-il lorsque des parents ne sont pas en mesure d'assurer des conditions adéquates au développement ou au bien-être de leur enfant ? Comment les autorités et services concernés agissent-ils ? Quels sont les difficultés, les obstacles ou les résistances – institutionnels ou privés ? Comment les différentes instances collaborent-elles dans ce domaine ? La protection de l'enfance doit faire face à diverses situations de mise en danger ; dans de telles circonstances, le Code civil suisse oblige l'Etat à créer des conditions garantissant le bien-être de l'enfant. Or, cela ne se passe pas sans dilemme, sans hésitation ni doute. Une équipe de chercheurs issue du domaine travail social de la HES Lucerne et de la faculté de droit de l'Université de Genève s'est penchée sur ces questions dans le cadre du Programme national de recherche (PNR-52), « L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation ». Au moyen d'une étude sociologique, les auteurs comparent quatre dispositifs de mise en œuvre de la protection de l'enfance en Suisse alémanique et en Suisse romande. Ils mettent ainsi en lumière les effets des structures institutionnelles sur les procédures et sur la mise en place des mesures de protection. Chaque analyse est enrichie de regards critiques de praticiens de la protection de l'enfance. Combinant approches théorique et empirique, La protection de l'enfance : gestion de l'incertitude et du risque s'attache à analyser comment services sociaux et autorités de tutelles abordent les risques constitués par l'obligation d'agir dans une double incertitude : celle liée au développement de l'enfant et celle liée aux conséquences de l'intervention étatique dans la sphère familiale.

Michel Messu. **Les assistés sociaux** suivi de **L'Assurance d'assistance.** Collection : Res Socialis, volume 35, édition revue et augmentée. 2010, Editions Saint-Paul Fribourg, Pérolles 42, 1700 Fribourg. Tél. +41 26 426 43 31, info@paulusedition.ch. 286 p. 54 francs. ISBN : 978-2-8271-1057-5.

Une enquête menée dans les années 80 auprès d'un ensemble de personnes « assistées » résidant dans une grande ville française. Un ouvrage publié dans les années 90 qui allait en dégager les portraits de trois types d'assistés sociaux : l'assisté honteux, l'ayant droit, l'assisté scrupuleux, et tentait de cerner leurs traits identitaires. Aujourd'hui, parce que l'analyse a gardé son actualité, l'ouvrage est repris in extenso, mais prolongé par une contribution originale à la compréhension de la protection sociale qui caractérise la France du début du XXIe siècle. Les assistés sociaux des années 80 avaient témoigné, pour certains d'entre eux, d'une capacité à concevoir leur situation d'assisté sous la forme d'un statut social reconnu et, somme toute, acceptable. Cela parce que certaines prestations sociales pouvaient leur assurer une réelle stabilité dans leur existence. La protection sociale contemporaine a une tout autre allure. Elle a pris la forme de l'assurance d'assistance. Elle assure à tout citoyen une garantie de protection qu'il recevra parfois sous la forme de l'assurance, d'autres fois sous celle de l'assistance rebaptisée « solidarité », bien souvent dans une combinaison des deux. L'assurance d'assistance est la forme générale d'une protection sociale qui se pense dans les catégories de l'universel, de la dignité et de l'humanité des hommes et des femmes qui forment la communauté sociale.

Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
Statistiques des prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI, 2009.	318.685.09 d/f[1] gratuit
Statistique de l'AI, décembre 2009	318.124.10 d/f[1] gratuit
Statistique de l'AVS, décembre 2009	318.123.10 d/f[1] gratuit
Aspects de la sécurité sociale : Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Soziale Unterschichtung, gesundheitliche Lage und Invalidisierungsrisiko. OFAS, rapport de recherche 2/10 (en allemand avec préface et résumé en français).	318.010.2/10 d[1] 40 francs
Aspects de la sécurité sociale : Migrantinnen und Migranten in der Invalidenversicherung. Verfahrensverläufe und vorgelagerte Faktoren. OFAS, rapport de recherche 3/10 (en allemand avec préface et résumé en français).	318.010.3/10 d[1] 40 francs
Assurances sociales 2009. Rapport annuel, selon l'article 76 LPGA	318.121.09 d/f[1] 9 francs

[1] Office fédéral des constructions et de la logistique (OFCL), Vente de publications fédérales, 3003 Berne. Fax 031 325 50 58, mél. : verkauf.zivil@bbl.admin.ch, www.bundespublikationen.admin.ch

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2008 :

N° 1/08 Politique de la vieillesse en Suisse
N° 2/08 Nouvelle loi sur les allocations familiales
N° 3/08 Pas de dossier
N° 4/08 Approche économique des questions sociales
N° 5/08 Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse
N° 6/08 Prévention et promotion de la santé

N° 1/09 AI : un an de « Cinquième »
N° 2/09 Prévoyance vieillesse
N° 3/09 Les jeunes et la violence
N° 4/09 Accueil extrafamilial des enfants : perspective économique
N° 5/09 Des relations entre générations à une politique des générations
N° 6/09 Pas de dossier

N° 1/10 50 ans d'assurance-invalidité
N° 2/10 Mobilité et sécurité sociale
N° 3/10 Stratégie de lutte contre la pauvreté
N° 4/10 La crise des marchés financiers et les conséquences sur les assurances sociales

Les articles des dossiers de *Sécurité sociale* sont accessibles sur Internet à l'adresse suivante : www.ofas.admin.ch (à partir de CHSS 3/1999).

Prix au numéro : 9 francs. Prix des numéros parus entre 1993 et 2002 : 5 francs (les numéros 1/1999 et 3/1995 sont épuisés). Prix de l'abonnement annuel : 53 francs (TVA incluse).

Commande : **Office fédéral des assurances sociales, CHSS, 3003 Berne, fax 031 322 78 41, mél. : info@bsv.admin.ch**

Impressum

Editeur Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

Rédaction Rosmarie Marolf
Mél. : rosmarie.marolf@bsv.admin.ch
Téléphone 031 322 91 43
Sabrina Gasser, administration
Mél. : sabrina.gasser@bsv.admin.ch
Téléphone 031 325 93 13
La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.

Commission de rédaction Adelaide Bigovic-Balzardi, Bernadette Deplazes, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Christian Wiedmer

Abonnements et informations OFCL
3003 Berne
Téléfax 031 325 50 58
www.ofas.admin.ch
Mél. : verkauf.zivil@bbl.admin.ch

Traduction Service linguistique de l'OFAS

Copyright Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction

Tirage Version allemande : 4500 ex.
Version française : 1700 ex.

Prix Abonnement annuel (6 numéros)
Suisse : 53 francs (TVA incluse)
Etranger : 58 francs
Prix du numéro : 9 francs

Diffusion OFCL, Diffusion publications
3003 Berne

Impression Cavelti AG, Druck und Media
Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG

ISSN 1420-2689

318.998.4/10f