

# SÉCURITÉ SOCIALE

CHSS n° 1 / 2021

## Politique sociale

Conséquences de la pandémie:  
un premier bilan

10

## Assurance-invalidité

Des pertes économiques bien  
avant l'octroi d'une rente AI

32

## Santé publique

Dossier électronique du patient:  
l'heure est arrivée

45



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

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



# Première leçon de la pandémie



**Bruno Parnisari**

**Directeur suppléant, Office fédéral des assurances sociales**

Invité à se prononcer sur les conséquences de la crise de la COVID-19 à l'occasion des Munk Dialogues, une émission digitale interactive canadienne, Malcolm Gladwell, journaliste, écrivain et conférencier canadien vivant aujourd'hui aux États-Unis, proposait en avril dernier quelques éclairages intéressants.

Des changements de nos habitudes et des valeurs culturelles qui nous ont accompagnés pendant des décennies, voire davantage, prennent du temps. Il n'y a pas de raison apparente pour que la pandémie précipite des adaptations de notre comportement ; bientôt nous nous serrerons à nouveau les mains. Même si le télétravail, l'enseignement en ligne et l'éducation numérique ont pu montrer leur importance et dévoiler leur potentiel, la proximité sociale et les échanges personnels informels reviendront après la pandémie. Nous tous les apprécions.

La pandémie aura toutefois des effets à long terme sur notre société. Les mesures introduites pour endiguer la propagation de la pandémie auront eu des effets positifs importants que l'on sous-estime (l'analyse contrefactuelle – la propagation du virus sans les mesures – ne retient pas actuellement notre attention). Ces mêmes mesures auront toutefois des conséquences importantes sur l'endettement public, privé, sur des inégalités sociales et sur des destins humains.

Chris Anderson et David Sally, deux spécialistes des sciences sociales, économiques et du sport ont publié en 2014 le livre *The Numbers Game: Why Everything You Know About Football is Wrong*, qui explorait la meilleure stratégie pour améliorer une équipe de football. Améliorer les compétences des plus faibles joueurs ou celles des meilleurs ? Leur réponse est claire : le monde du football est un monde du *weak-link*, il faut améliorer les compétences et la force du joueur considéré comme le plus faible.

Pour Malcolm Gladwell, la crise de la COVID-19 nous permet de tirer la même conclusion, l'importance de protéger les plus vulnérables. Ceux-ci peuvent être les personnes âgées ou dépendantes, dont la santé ou l'autonomie sont diminuées, mais aussi les actifs indépendants ou les salariés travaillant pour de bas revenus souvent irréguliers. Dans un monde caractérisé par un degré d'interconnexion élevé, le degré d'interdépendance entre les différents groupes socioculturels et démographiques s'est accentué ces dernières années. La pandémie a encore renforcé ces liens de dépendance.

La pandémie illustre que dans un monde évoluant et se complexifiant rapidement rien ne sert d'avoir une pensée et des politiques qui se concentrent sur l'amélioration des plus forts (individus ou institutions). En plus des soins et de la protection que l'on se doit d'accorder aux plus vulnérables, la pandémie nous enseigne que la stabilité du système social et économique, même au XXI<sup>e</sup> siècle, est fonction du nombre disponible de masques de protection en papier-filtre, de la quantité de liquide de désinfection à base d'alcool et du nombre de lits disponibles dans les unités de soins intensifs des hôpitaux. « Your team is only as good as the weakest link. » Ce message fondamental et précieux de la pandémie doit nous faire réfléchir ; c'est là sans doute la première leçon que nous pouvons en tirer. ■

**03** **Éditorial**

**54** **Statistique des assurances sociales**

**56** **Bon à savoir**

## Collaboration interinstitutionnelle (CII)

---

- 6** **La collaboration interinstitutionnelle à l'ère du fédéralisme** La collaboration interinstitutionnelle (CII) relève de la compétence des cantons, chacun en ayant sa propre compréhension et organisation. Le Bureau national CII souhaitait connaître les facteurs d'efficacité de la CII et les défis actuels du point de vue des coordinateurs CII dans les cantons. **Carmen Schenk, Sabina Schmidlin; Bureau national CII**

## Politique sociale

---

- 10** **Conséquences de la pandémie: un premier bilan** La pandémie n'est pas encore vaincue, mais un premier bilan est permis. Sur le terrain de la sécurité sociale, les conséquences de cette crise vont dynamiser plusieurs chantiers en cours. Il est en effet devenu plus urgent que jamais d'assainir nos assurances sociales et de combler les lacunes de notre système. **Bruno Parnisari, Valérie Ruffieux; Office fédéral des assurances sociales**

## Famille, générations et société

---

- 17** **Aide sociale: faut-il renforcer la protection et le conseil juridiques?** L'étude présentée ici a examiné les possibilités pour les bénéficiaires de l'aide sociale d'accéder à un conseil juridique indépendant et à une protection juridique effective. Elle est parvenue à la conclusion que pour assurer une protection juridique pleine et entière, il est nécessaire de renforcer les services de conseil juridique, de développer l'accès à l'assistance judiciaire gratuite et d'améliorer la dotation en personnel des services sociaux. **Gesine Fuchs; Haute École de Lucerne, Melanie Studer; Haute École spécialisée bernoise**
- 22** **Colloque en ligne de la COFF sur le congé parental** Un congé parental de durée suffisante est essentiel à la conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle. Dans le cadre d'un colloque en ligne organisé par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), un public d'experts s'est penché sur les conditions, les propositions de modèles et les effets d'un congé parental. **Nadine Hoch, Commission fédérale pour les questions familiales (COFF)**

## Assurance-invalidité

---

- 27 Les mesures de réinsertion favorisent la réadaptation professionnelle** Les mesures de réinsertion prévues dans la 5e révision de l'assurance-invalidité (AI) sont un instrument adéquat dans la préparation à la (ré)adaptation professionnelle. À moyen et long terme, près de 40 % des assurés parviennent à reprendre durablement une activité lucrative après avoir participé à une mesure de réinsertion. **Sabina Schmidlin, Across Concept, Cyrielle Champion, Socialdesign**
- 32 Des pertes économiques bien avant l'octroi d'une rente AI** Quiconque perçoit une rente de l'AI à un moment de sa vie a déjà souvent perdu une partie ou la totalité de son revenu de l'activité lucrative déjà cinq ans auparavant. Par la suite, la rente de l'AI permet de stabiliser relativement bien la situation économique de ses bénéficiaires. Toutefois, environ un cinquième des bénéficiaires de rente AI doivent s'en sortir avec de faibles ressources financières. **Jürg Guggisberg, Severin Bischof; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS**
- 39 Évaluation de la contribution d'assistance de 2012 à 2019** La contribution d'assistance améliore la qualité de vie des personnes atteintes d'un handicap et leur permet de mener une vie autonome et responsable à leur domicile. Bien qu'elle permette de décharger quelque peu les proches, ceux-ci passent encore beaucoup de temps à fournir de l'aide. Pour la plupart des bénéficiaires, la gestion administrative de la contribution d'assistance constitue un fardeau. **Jürg Guggisberg, Severin Bischof; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)**

## Santé publique

---

- 45 Dossier électronique du patient: l'heure est arrivée** Après une longue phase préparatoire, l'introduction du dossier électronique du patient (DEP) a commencé. Les projets de mise en œuvre décentralisée démarrent progressivement au cours du premier semestre 2021. C'est le début d'une profonde mutation dans le secteur de la santé. **Adrian Schmid, eHealth Suisse**

## Prévoyance

---

- 50 LPP 21: message concernant la réforme de la prévoyance professionnelle** Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la réforme de la prévoyance professionnelle. La réforme vise à garantir le niveau des rentes, à renforcer leur financement et à améliorer la couverture des travailleurs à temps partiel, notamment celle des femmes. Le taux de conversion LPP sera abaissé et passera à 6 %. Des mesures de compensation permettront toutefois d'amortir la baisse des rentes qui en résultera. **Franziska Grob, Sybille Käslin; Office fédéral des assurances sociales**



TENEZ-VOUS AU COURANT EN VOUS ABONNANT GRATUITEMENT  
À L'ÉDITION NUMÉRIQUE DE **SÉCURITÉ SOCIALE CHSS**  
[soziale-sicherheit-chss.ch/fr/abonnement-numerique/](https://soziale-sicherheit-chss.ch/fr/abonnement-numerique/)

COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE (CII)

# La collaboration interinstitutionnelle à l'ère du fédéralisme

Carmen Schenk,  
Sabina Schmidlin ; Bureau national CII

La collaboration interinstitutionnelle (CII) relève de la compétence des cantons, chacun en ayant sa propre compréhension et organisation. Le Bureau national CII souhaitait connaître les facteurs d'efficacité de la CII et les défis actuels du point de vue des coordinateurs CII dans les cantons.

En référence à la décision de la CII nationale, la plupart des cantons définissent la CII comme une stratégie commune des acteurs impliqués pour la coordination de leurs systèmes de sécurité et d'intégration sociaux visant à permettre une réinsertion durable sur le marché primaire du travail des personnes en situation difficile (DFI, DFJP, DEFR 2017 ; voir encadré). Pour cela, une collaboration concrète pour les cas individuels est indispensable. En règle générale, les institutions du système de sécurité sociale, en particulier l'assurance-chômage (AC), l'assurance-invalidité (AI) et l'aide sociale, participent à la CII en tant que partenaires. Si les autorités migratoires et éducatives jouent un rôle majeur dans la CII au niveau national, elles ne sont que rarement représentées dans la CII cantonale.

## RÔLE DES COORDINATEURS CII DANS LES CANTONS

En 2001 déjà, la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS) recommandaient l'encouragement de la CII entre les institutions de la sécurité sociale. Ces recommandations ont été accueillies avec intérêt par la Confédération et les cantons. Ainsi, la Confédération a appuyé le développement de différentes formes de collaboration visant à encourager la CII dans les cantons. Depuis 2010, chaque canton dispose d'un coordinateur ou d'une coordinatrice CII faisant office d'organisme de liaison au niveau fédéral. Dans environ deux cantons sur cinq, ces coordinatrices et coordinateurs dépendent de l'office du travail ou de l'office régional

---

**Dans la décision d'institution du 29 mars 2017 sur l'organisation nationale de la CII, cette dernière est définie comme suit :**

« La CII comprend la collaboration d'au moins deux institutions du domaine de la sécurité sociale, de la réinsertion et de la formation (assurance-chômage, assurance-invalidité, aide sociale, formation professionnelle et intégration des personnes étrangères) avec pour but premier d'améliorer les chances de réadaptation sur le marché primaire du travail des personnes concernées et de coordonner au mieux les différents systèmes. Dans l'intérêt des personnes soutenues et en vue d'une allocation ciblée des ressources étatiques, les mesures et les offres des organes d'exécution doivent être mises en œuvre avec efficacité et efficience. La CII doit par ailleurs aider les différentes institutions à remplir leurs objectifs, notamment dans la réinsertion par la formation et le travail. »

---

de placement (ORP) ; dans beaucoup d'autres, de l'office AI, et dans quelques cas, des services sociaux.

Dans près de la moitié des cantons, ces personnes ne travaillent pas activement en lien avec la coordination des efforts d'intégration professionnels et sociaux. Parmi ces cantons, un certain nombre indiquent que la collaboration en leur sein a lieu de manière bilatérale entre les divers organes d'exécution concernés et que les mesures requises à cette fin sont élaborées lors des comités stratégiques et mises en œuvre avec les projets au niveau opérationnel.

Si, dans près de la moitié des cantons, les cas complexes relèvent donc de la compétence des organes d'exécution, la coordination de la CII pour les cas individuels est une tâche qui revient explicitement aux coordinatrices et aux coordinateurs dans un certain nombre de cantons. Elle comprend en outre le travail de réseautage et les échanges entre institutions, et aussi parfois un conseil spécialisé sur des questions relatives à la CII ainsi que le soutien des organes d'exécution.

Certaines personnes interrogées rapportent que la CII existe à peine dans leur canton et que son rôle n'est absolument pas clair. Dans les organes d'exécution concernés, la coordination des cas est plutôt aléatoire.

**ORGANISATION DE LA CII DANS LES CANTONS** Bien que les partenaires CII n'aient encore élaboré aucune stratégie commune dans plusieurs cantons, les structures de pilotage stratégique et de mise en œuvre opérationnelle sont toutefois largement répandues. Dans la plupart des cantons, il existe un comité de pilotage faisant office de superstructure de la CII. Ce comité définit l'orientation stratégique,

fixe des objectifs ainsi que des champs d'action et élabore des bases légales ou des conventions. Le comité est occupé par les directions des offices cantonaux impliqués dans la CII.

Dans près de la moitié des cantons, les tâches opérationnelles sont assurées par un service de gestion, un service spécialisé ou par un service de coordination. Ce service comprend une équipe centrale chargée de la direction opérationnelle et un groupe de travail composé de spécialistes des organes d'exécution. Il s'occupe principalement de la coordination et du monitoring des cas concernant les personnes qui rencontrent des difficultés dans plusieurs domaines de la vie.

Près de la moitié des cantons ont fixé les processus CII par écrit, soit en illustration des structures sous la forme d'un diagramme de flux, soit sous forme documentée dans une convention. Les autres cantons ne disposent pas de processus contraignants déterminant un traitement coordonné des cas. Le plus souvent, le déroulement de la procédure s'inspire des cinq phases du case management : inscription/premier entretien, analyse de la situation, convention d'objectifs/planification, monitoring et clôture du cas.

---

## La CII vise à ce qu'une seule institution coordonne les prestations de réinsertion.

---

**LA CII EN PRATIQUE** D'ordinaire, il est question de CII lorsqu'au moins deux institutions du système de sécurité sociale travaillent ensemble. En règle générale, il s'agit de l'assurance-chômage (ou d'un ORP) et de l'assurance-invalidité, ou d'un ORP et de l'aide sociale. Cette configuration basique varie selon les cantons. Dans trois d'entre eux, la personne concernée doit obligatoirement être inscrite auprès d'un ORP ; dans deux, elle doit présenter une atteinte à sa santé afin de pouvoir accéder aux structures de la CII. Dans quelques cantons – surtout les plus petits –, on parle de CII lorsqu'au moins trois acteurs sont impliqués et que la personne concernée présente une problématique multiple.

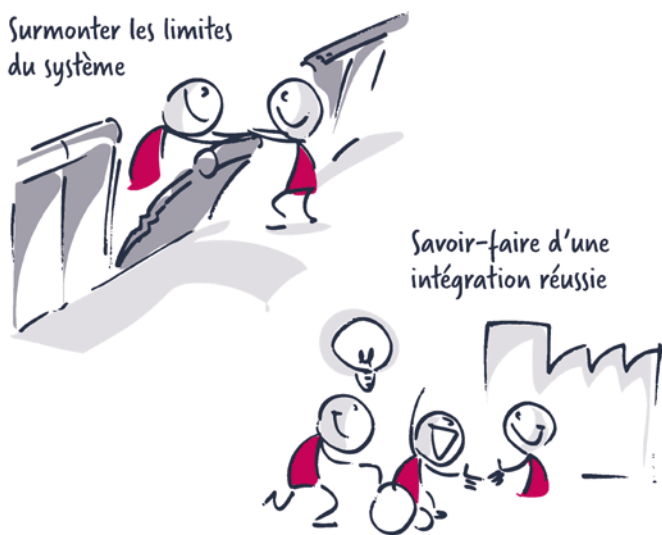


Illustration : echtpraktisch.ch

Une condition est cependant commune à toutes les conceptions de la CII : la personne concernée doit se trouver dans une situation de vie difficile. La CII vise à éviter que cette personne ait à se tourner vers plusieurs institutions en même temps ou à la suite. Le but est de faire en sorte qu'une seule institution coordonne les prestations de réinsertion.

**FACTEURS DE RÉUSSITE DE LA CII** La perception et l'importance de la CII sont très variables d'un canton à l'autre, ce qui peut offrir des opportunités notamment en termes de possibilités de conception et d'innovation ou de prise en compte de spécificités régionales. Pourtant, une certaine harmonisation de la pratique au moyen de critères normatifs, organisationnels et techniques minimaux serait souhaitable. Dans le cadre d'un webinaire mené par le Bureau national CII, les coordinatrices et coordinateurs ont discuté des facteurs de succès potentiels d'un ancrage durable de la CII et ont pu se mettre fondamentalement d'accord sur quatre éléments centraux :

- Une base juridique, un engagement au niveau politique (p. ex. une décision du Conseil d'État) et une imprégnation culturelle de la CII au niveau des offices cantonaux sont des conditions essentielles pour l'ancrage institutionnel et un plus grand recours des organes d'exécution à la CII.

- Des structures stratégiques déterminées, par exemple sous la forme d'un comité de pilotage, permettent la définition de stratégies et de compétences contraignantes.
- Des ressources suffisantes sont essentielles pour une mise en œuvre efficace de la CII, et notamment, outre des moyens financiers, des ressources personnelles, spécialisées et matérielles.
- Un monitoring efficace du processus au niveau opérationnel dans les cantons engendre attention et visibilité, ce qui, en fin de compte, augmente l'importance de la CII.

**DÉFIS ACTUELS DE LA CII** Les coordinatrices et coordinateurs ont identifié les défis actuels de la CII, qui sont avant tout d'ordre organisationnel et culturel. Afin de pouvoir les relever de manière durable, les personnes concernées doivent penser et agir au-delà des limites et des compétences institutionnelles :

- Une gestion limitée des connaissances entre les institutions et en leur sein est un frein à la collaboration.
- Une forte fluctuation des effectifs des organes d'exécution entraîne une perte de connaissances et de savoir-faire pour les institutions et compromet la durabilité de la collaboration interinstitutionnelle.
- En cas d'obligation de verser des avances, le fractionnement des responsabilités financières peut engendrer des pertes financières et, éventuellement, dissuader les acteurs impliqués de rechercher une bonne solution dans l'intérêt de la personne concernée.
- En outre, les délimitations institutionnelles en matière de compétences compliquent le financement commun des mesures de réinsertion.
- Des fonctionnements différents et des structures fortement ancrées au sein de chaque institution limitent la marge de manœuvre interinstitutionnelle. Des différences dans les objectifs fixés et les bases légales peuvent entraîner des conflits d'objectifs.

**LA CII TOURNÉE VERS L'AVENIR** Les thématiques actuelles et futures de la CII ont pour but de surmonter les limites du système. En parallèle, le développement légal et institutionnel se fait au sein des structures existantes (aide sociale, AI et assurance-chômage). Le travail des CII cantonales en devient d'autant plus exigeant et complexe. L'adop-



tion et la présentation de bonnes pratiques, l'élaboration de guides ou de critères prometteurs par la CII nationale en lien avec les coordinatrices et les coordinateurs peuvent contribuer à harmoniser la pratique et à faciliter la collaboration dans l'exécution. La CII nationale conseille et soutient les cantons qui en ont besoin dans le développement stratégique de leur CII. Enfin, elle garantit les échanges entre la Confédération et les cantons, mais aussi entre les cantons.

## Un fort engagement dans la collaboration est indispensable.

Surmonter les limites du système requiert toutefois plus que des contacts personnels entre les acteurs qui mettent la CII en œuvre. La réussite d'une réinsertion sociale et professionnelle durable du point de vue de la personne soutenue requiert un cadre adapté qui facilite l'exécution décentralisée de la CII, mais aussi un engagement fort de la part de toutes les personnes impliquées avec la collaboration comme objectif premier. ■

### BIBLIOGRAPHIE

Ritler, Stefan; Schmidlin, Sabina (2020): « Une gouvernance pluridimensionnelle au service de l'insertion professionnelle », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 3, pp. 28-33.

Kieser, Ueli; Schenk, Carmen (2018): « Tirer à la même corde pour favoriser l'intégration dans le marché du travail », in *La vie économique*, n° 8-9, pp. 48-49.

Abderhalden, Walter; Kreienbühl, Katja (2017): « La collaboration interinstitutionnelle dans le canton de Saint-Gall », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 3, pp. 29-33.

Burri, Irene (2017): « Conventions bilatérales en vue de la formalisation de la collaboration », in *Sécurité sociale CHSS* n° 3, pp. 25-28.

DFI, DFJP, DEFR (2017): Décision sur l'organisation de la collaboration interinstitutionnelle du 29 mars 2017; [Berne : DFI, DFJP, DEFR]: [www.cii.ch](http://www.cii.ch) > Structure > Décision des départements fédéraux du 29 mars 2017 > Décision du 29 mars 2017 (PDF, en allemand).

Locatelli, Silvia; Duding Laurent (2017): « De la CII à un projet global d'intégration professionnelle », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 3, pp. 19-24.



#### Carmen Schenk

Maîtrise universitaire en politique et management publics, collaboratrice scientifique, secteur Prestations transversales, Secrétariat d'État à l'économie (SECO).

[carmen.schenk@seco.admin.ch](mailto:carmen.schenk@seco.admin.ch)



#### Sabina Schmidlin

Lic. phil. I, responsable du Bureau national CII.

[sabina.schmidlin@seco.admin.ch](mailto:sabina.schmidlin@seco.admin.ch)

POLITIQUE SOCIALE

# Conséquences de la pandémie : un premier bilan

Bruno Parnisari,  
Valérie Ruffieux ; Office fédéral des assurances sociales

La pandémie n'est pas encore vaincue, mais un premier bilan est permis. Sur le terrain de la sécurité sociale, les conséquences de cette crise vont dynamiser plusieurs chantiers en cours. Il est en effet devenu plus urgent que jamais d'assainir nos assurances sociales et de combler les lacunes de notre système.

Bien que la pandémie de la COVID-19 représente avant tout une crise sanitaire et humanitaire, ses conséquences économiques et sociales sont aussi importantes et risquent de se faire ressentir même lorsque la pandémie se sera calmée. Entre l'été et l'automne 2020, les grandes organisations internationales (OCDE, Banque mondiale, OIT, notamment) se sont penchées à plusieurs reprises sur les conséquences économiques et sociales de la pandémie (perspectives d'emploi, impacts sur les bas salaires). Il ressort de ces premières analyses que la pandémie peut ou va accroître certaines inégalités et l'instabilité sociale qui en découle.

L'ampleur des conséquences économiques et sociales à long terme dépendra d'une part des mesures de politique économique, financière et sociale qui ont déjà été ou vont encore être prises. D'autre part, la capacité d'adaptation de

notre société jouera également un rôle décisif. Bien qu'un choc inattendu, comme celui que représente une pandémie, et une récession économique mondiale ne peuvent avoir à court terme que des effets dévastateurs, à plus long terme rien n'est joué d'avance. Certains comportements peuvent évoluer, ainsi que le mode de fonctionnement des entreprises et de la population. L'effet à long terme de la pandémie sur l'économie, le bien-être, la sécurité sociale, le système de santé ou l'environnement n'est pas encore connu.

Au moment de la rédaction de ce texte, fin décembre 2020, il est trop tôt pour apprécier toutes les conséquences économiques et sociales de la pandémie, mais des réflexions et un premier bilan sont nécessaires. Dans le présent article, nous montrons comment la pandémie affecte des grandeurs macro-économiques importantes pour la politique sociale

et les conséquences possibles de ces évolutions. Nous mettons ensuite en évidence quelques mesures de soutien économique aux travailleurs que la plupart des pays ont mises en place durant la pandémie, afin d'atténuer les effets de la crise de la COVID-19 sur l'économie et le marché du travail. Ces mesures ont tenté de combler dans le court terme des lacunes du système de sécurité sociale mises en évidence par la crise. Enfin, la pandémie risque d'accélérer des mutations technologiques, sociales et économiques, dont il convient également d'apprécier le sens et l'ampleur ainsi que leur retombée possible sur la sécurité sociale.

### RECETTES ET DÉPENSES DES ASSURANCES SOCIALES ET LEUR UTILISATION

Depuis le milieu du siècle passé, nos économies et nos sociétés modernes ont traversé passablement de crises, plus ou moins longues, et des périodes de transition. Souvent, grâce à des réactions appropriées des gouvernements et des banques centrales, nos systèmes économiques complexes ont réussi, parfois rapidement, parfois plus lentement, à se stabiliser et à retrouver le chemin de la croissance. Mais cela n'a malheureusement pas toujours été entièrement le cas. Des déplacements vers le bas des niveaux de la création de richesse, de l'emploi et des recettes fiscales sur une longue période ont parfois été enregistrés (en comparaison avec un scénario sans crise). Les crises économiques graves peuvent ainsi laisser des empreintes indélébiles sur l'économie et les finances publiques.

La crise sanitaire et économique de 2020 conduit à une dégradation des finances des assurances sociales, tant du côté des dépenses que de celui des recettes. Afin de lutter contre la pandémie de la COVID-19 et de limiter ses conséquences, des financements exceptionnels ont été décidés en Suisse, dans la plupart des pays de l'OCDE et ailleurs. Afin de soutenir l'économie, un ensemble de mesures pour aider les entreprises, les travailleurs ou les ménages privés ont été mises en œuvre rapidement. Du côté des recettes, on peut s'attendre à ce que la crise provoque des pertes d'emplois, une augmentation du chômage ainsi que des faillites. Ces conséquences de la crise auront un impact sur la croissance future de la masse salariale et donc sur les cotisations sociales, qui sont la principale source de financement de la plupart des branches de la sécurité sociale. L'OFAS a estimé qu'entre 2020 et 2030, les recettes cumulées des assurances sociales du 1<sup>er</sup> pilier (AVS/

AI/APG) seront inférieures d'environ 5 milliards de francs aux projections établies en fin d'année 2019, soit avant la pandémie.

Comment notre pays va-t-il sortir de la crise de la COVID-19 ? Le scénario de « lente normalisation » est considéré aujourd'hui comme le plus probable, avec des effets limités, mais pas inexistantes, sur les niveaux des variables économiques comme la consommation, les investissements et les revenus, ainsi que sur le marché du travail dans le moyen terme (SECO 2020).

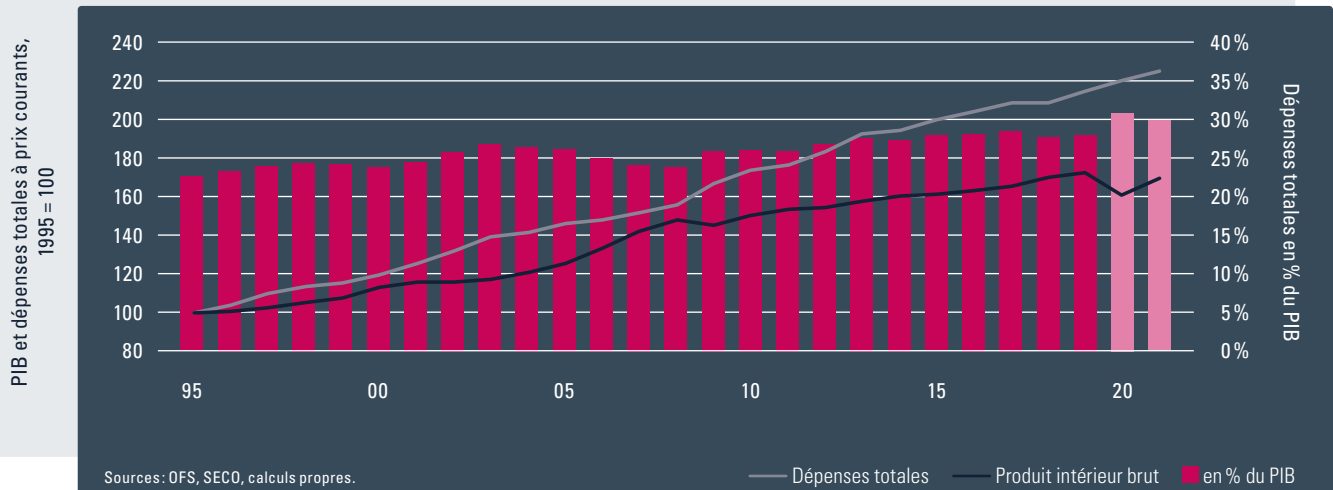
Pour apprécier le volume financier, et son évolution, des dépenses totales de sécurité sociale dans un pays (les dépenses pour les soins médicaux, la compensation du revenu en cas de vieillesse, d'invalidité ou de survie, de chômage, de maladie, d'accident ou de maladie professionnelle, de maternité et de paternité ainsi que les prestations aux familles, y compris les frais administratifs), la quote-part au PIB est souvent présentée. Pour la Suisse et pour les pays limitrophes (Allemagne, France, Autriche et Italie), dans le court et sans doute le moyen terme, la pandémie impliquera une augmentation imprévue de cette quote-part, comme on peut le voir avec les chiffres provisoires pour les années 2020 et 2021 présentés dans les deux graphiques suivants (voir les graphiques G1 et G2).

Quelle interprétation donner à ces graphiques dans le cas de la Suisse ou des autres pays présentés ? Tout d'abord, cet accroissement du volume relatif des dépenses sociales dans le PIB reflète depuis plusieurs années en grande partie une évolution structurelle (côté dépenses : notamment les effets du vieillissement démographique et des préférences pour des biens et services de qualité dans le domaine de la santé, côté recettes et PIB : surtout le ralentissement de la croissance de la productivité). La pandémie va du moins passagèrement creuser davantage cet écart entre la source des recettes et les dépenses de la sécurité sociale.

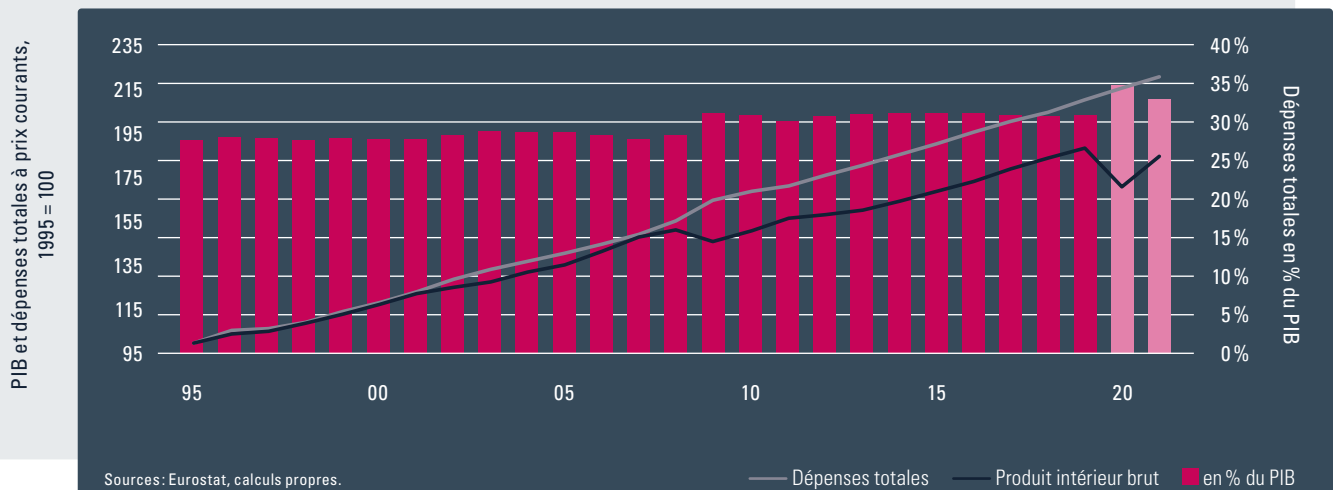
Cet accroissement du volume relatif des dépenses sociales dans le PIB devrait mettre une pression supplémentaire sur les différentes réformes en cours en Suisse (p. ex. sur l'AVS 21 [19.050] et la Réforme LPP 2021 [20.089]), qui ont déjà principalement pour vocation de garantir à moyen terme un équilibre financier. Les ressources financières étant plus rares, plusieurs projets de réforme bénéficieront d'une pertinence accrue. Les efforts de simplification et de recherche

**Dépenses totales de sécurité sociale en % du PIB, Suisse (2020, 2021 prévisions)**

G1

**Dépenses totales de sécurité sociale en % du PIB, moyenne des pays limitrophes France, Italie, Allemagne, Autriche (2020, 2021 prévisions)**

G2



de plus d'efficacité du système de sécurité sociale dans son ensemble gagneront également en légitimité du fait de la raréfaction des ressources financières. La digitalisation peut offrir dans ce contexte des réponses qu'il convient encore de mieux exploiter. Des travaux sont actuellement en cours, notamment dans le 1<sup>er</sup> pilier (numérisation supplémentaire de diverses activités des organes d'exécution). Ces travaux

peuvent prendre dans le cadre de l'après-crise une importance encore plus grande.

**QUELQUES MESURES DE SOUTIEN ÉCONOMIQUE AUX TRAVAILLEURS, EN SUISSE ET AILLEURS**

Les systèmes de sécurité sociale existants se sont généralement avérés efficaces pour lutter contre les effets économiques de la pandémie.

mie. Vu son ampleur exceptionnelle, certaines prestations ont toutefois dû être étendues. La Suisse et d'autres États européens et dans le reste de l'OCDE ont par ailleurs introduit des mesures ad hoc durant cette pandémie, notamment en faveur de ceux qui restent en marge des systèmes de protection sociale traditionnels. Parmi eux, on compte bon nombre de travailleurs atypiques précaires, soit par exemple des travailleurs sur appel ou temporaires ou encore certains travailleurs indépendants (ou pseudo-indépendants).

S'agissant tout d'abord des prestations en espèces octroyées en cas de maladie, à savoir le remplacement du salaire du travailleur malade, elles se sont montrées indispensables, non seulement pour lutter contre le danger de précarisation des travailleurs concernés, mais également pour empêcher la propagation de la pandémie. Ceci vaut aussi pour les travailleurs placés en quarantaine et qui ne peuvent pas travailler à domicile. Faute de telles prestations, des travailleurs malades ou infectés auraient en effet pris le risque d'aller travailler malgré tout et de contaminer ainsi d'autres personnes.

Certains États ont par conséquent décidé d'allouer des prestations couvrant ces risques, voire d'étendre les prestations existantes, notamment en les élargissant à des catégories de travailleurs qui ne sont pas couverts par leur régime traditionnel, tels que les indépendants. La Suisse a répondu à des nouveaux besoins urgents avec l'introduction des prestations APG COVID-19 (OFAS 2020). Au Canada, la Prestation canadienne d'urgence (PCU) était une réponse temporaire pour aider les personnes qui avaient cessé de travailler en raison de la pandémie. Elle couvrait plusieurs situations, dont la maladie, la quarantaine ou l'auto-isolement. En automne 2020, le gouvernement canadien a remplacé la PCU notamment par la Prestation canadienne de maladie pour la relance économique, versée pour un maximum de deux semaines au cours de la période allant du 27 septembre 2020 au 25 septembre 2021. Cette prestation est également versée aux indépendants, qui ne sont en principe pas couverts à titre obligatoire par le régime traditionnel canadien de perte de gain en cas de maladie (Gouvernement du Canada 2020). Outre le Canada, des aménagements comparables ont été instaurés notamment en Australie, Corée, Espagne, France, Portugal, Russie, au Royaume-Uni et aux États-Unis (OIT 2020 ; OCDE 2020).

D'autres prestations de sécurité sociale qui se sont avérées cruciales sont celles de l'assurance-chômage, entendue au sens large. Existantes ou introduites dans le contexte de la pandémie, ces prestations, traditionnelles, étendues ou carrément nouvelles (en Australie et au Canada, p. ex.) ont garanti un revenu et ont parfois permis le maintien en emploi des travailleurs, nonobstant un horaire de travail réduit, sans peser, du moins trop lourdement, sur les finances de l'éventuel employeur. Plusieurs pays qui connaissaient déjà un tel régime l'ont adapté aux circonstances exceptionnelles de la pandémie, soit en simplifiant les démarches administratives, en étendant la couverture, notamment aux travailleurs indépendants, ou encore en augmentant les prestations (Allemagne, Brésil, Espagne, France, Italie, Turquie (OIT 2020 ; OCDE 2020).

En Suisse, le système existant des indemnités en cas de réduction de l'horaire de travail a été simplifié administrativement et fortement étendu, dans la durée et le cercle des bénéficiaires. La réglementation prévoit par exemple un droit à l'indemnité en cas de réduction de l'horaire de travail pour certains travailleurs sur appel dont le taux d'occupation est soumis à de fortes fluctuations (plus de 20 %). La perte de travail est déterminée sur la base des 6 ou 12 mois qui précèdent le début de la réduction de l'horaire de travail du travailleur sur appel concerné, la perte de travail la plus favorable au travailleur étant prise en compte (art. 8<sup>f</sup> Ordonnance COVID-19 assurance-chômage). En sus du renforcement de cette prestation de l'assurance-chômage au sens étroit, la Suisse a introduit une nouvelle prestation, l'APG COVID-19, destinée notamment aux indépendants, qui n'ont pas accès à l'assurance-chômage (Ordonnance sur les pertes de gain COVID-19). Ont ainsi droit à cette allocation les indépendants, les personnes ayant une position assimilable à celle d'un employeur et leurs conjoints ou partenaires enregistrés qui travaillent dans l'entreprise qui, suite à une mesure officielle, 1) doivent fermer leur établissement ou 2) qui sont concernés par l'interdiction de manifestations ou encore 3) qui doivent restreindre leur activité lucrative de manière significative (pour plus de détails voir OFAS 2020).

Bon nombre d'États, dont la Suisse fait partie, ont donc été contraints d'introduire des mesures spécifiquement destinées en particulier aux travailleurs atypiques précaires ou

indépendants, en général moins bien couverts par les régimes traditionnels de sécurité sociale. La pandémie a ainsi souligné la nécessité, durant certaines crises aiguës, d'étendre l'accès à la protection sociale.

**AUGMENTATION DE LA DETTE PUBLIQUE** Les mesures décrites précédemment, indispensables et rapidement mises en œuvre, ont souvent en grande partie été financées par de l'endettement public supplémentaire.

Si dans le cas de la Suisse, l'augmentation de la dette publique prévue jusqu'en 2024 (AFF 2021) ne remet pas en péril le respect de certains critères (p. ex., à titre de comparaison, ceux de Maastricht) et si le niveau absolu de la dette n'atteint pas des valeurs critiques, même en 2024, cela n'est pas le cas pour tous les pays de l'OCDE. Pour une relativement longue période aux États-Unis (FRED 2021), la dette publique avait oscillé aux alentours de 60 % du PIB (entre 1990 et 2008). À la suite de la crise financière de 2009, ce taux d'endettement a régulièrement progressé. Il a dépassé les 135 % au 2<sup>e</sup> trimestre 2020. Dans les pays de la zone euro ou de l'UE, le taux d'endettement public a progressé fortement en 2020, alors que les niveaux étaient déjà très élevés (European Commission 2020). Entre la fin 2019 et la fin 2020, la dette publique dans la zone euro devrait passer d'un peu plus de 86 % à 95 %.

Puisque la pandémie n'est pas encore terminée (fin décembre 2020) et que les décideurs politiques doivent continuer d'assurer un soutien fiscal pour maintenir en vie les secteurs, les entreprises et les emplois mis en péril par la pandémie et les mesures de confinement, les aides budgétaires massives vont continuer de pousser la dette publique à des niveaux records, même si les coûts de la dette restent jusqu'à présent à des bas niveaux historiques, en raison des faibles niveaux des taux d'intérêt.

Dans tous les cas, même si en premier lieu l'augmentation de la dette publique est temporaire et indispensable, elle va impliquer des stratégies de gestion de la dette à moyen terme avec des mesures d'économie dans certains domaines. Cette gestion de la dette publique à moyen terme ne sera pas aisée, car elle aura lieu dans un environnement marqué par de fortes attentes, en particulier liées au vieillissement démographique et aux évolutions futures du système de santé.

**VERS UN RENFORCEMENT PÉRENNE DE LA PROTECTION SOCIALE?** Si la pandémie a mis en évidence les atouts de la digitalisation (sans celle-ci, le télétravail n'aurait pas été possible), de l'économie de plateforme et du commerce en ligne, elle a dans le même temps révélé la fragilité économique et sociale de certains travailleurs, surreprésentés dans ces domaines, et des travailleurs actifs dans certaines professions indépendantes, tels que les acteurs culturels, par exemple. Cette crise a permis de révéler la fragilité de la situation financière de nombreux indépendants et petites entreprises, qui ne disposent pas d'une réserve financière leur permettant de faire face à la réalisation d'un risque tel que la perte, même momentanée, de travail.

Le souci de garantir à chacun l'accès à la protection sociale ne date pas de la crise sanitaire liée au coronavirus. Dans une recommandation du 8 novembre 2019 (Conseil 2019), le Conseil de l'Union européenne préconisait déjà de fournir un accès à une protection sociale adéquate pour tous les travailleurs salariés ainsi que les travailleurs non salariés. L'OIT également, dans sa Déclaration pour l'avenir du travail adoptée à l'occasion de son centenaire (OIT 2019), appelait à renforcer les capacités de tous à tirer parti des possibilités offertes par un monde du travail en mutation, au moyen, entre autres, de l'accès universel à une protection sociale complète et durable. Le Conseil fédéral a mandaté déjà en 2017 le Département fédéral de l'intérieur pour approfondir les besoins supplémentaires de flexibilité du cadre légal des assurances sociales, afin de mieux encadrer les nouvelles formes innovantes d'emploi.

Offrir à tous, et aux indépendants en particulier, un accès à la protection sociale, en particulier à l'assurance-chômage et la perte de gain en cas de maladie, aurait-il effectivement permis de mieux traverser la crise actuelle et est-ce qu'un tel accès limiterait les effets de crises futures comparables? Rien n'est moins sûr. Si les travailleurs indépendants ont parfois déjà la possibilité de s'assurer à l'assurance-chômage dans divers pays à titre facultatif, force est de constater que peu en font usage. Le gouvernement allemand a publié en fin d'année 2020 des chiffres à cet égard (Deutscher Bundestag 2020): le nombre de travailleurs indépendants assurés volontairement contre le chômage a considérablement diminué depuis 2010. Alors qu'ils étaient quelque 261 000 (soit environ 7 % de tous les indépendants) en 2010, ils n'étaient

plus que 74 000 environ en 2019 (soit environ 2 %). Les modalités d'une telle assurance facultative doivent évidemment être étudiées de manière plus approfondie pour comprendre une si faible participation.

Est-ce qu'une pandémie représente le seul scénario impliquant une impossibilité d'exercer une activité lucrative ? Cela n'est pas si sûr. Des changements climatiques majeurs, les conséquences d'attentats terroristes ou des cyberattaques à large échelle représentent des menaces importantes aux effets comparables. Les réflexions sur la couverture sociale des indépendants et des travailleurs atypiques précaires durant les périodes d'incapacité de travail doivent donc être approfondies, tout en tenant compte des difficultés majeures souvent évoquées dans leur mise en œuvre. Ne rien faire nous placera dans la même situation qu'en 2020 : des dépenses publiques improvisées viendront à nouveau répondre aux lacunes du système en place, avec des effets divers (et non maîtrisés) de redistribution de richesse.

**L'IMPACT AMBIGU DE LA DIGITALISATION** Une observation empirique faite dans pratiquement tous les pays durant la pandémie concerne l'accélération de l'utilisation des moyens digitaux de communication (travail, enseignement, loisirs), de commerce (achats, ventes et conseils) et de paiements (utilisation des cartes de crédit et du portable au détriment de l'argent liquide). Plusieurs analyses déjà disponibles confirment que l'épisode de la COVID-19 va accélérer la disparition des succursales bancaires et changer les habitudes de paiement de manière durable (Dietrich et al. 2020). Le phénomène de la digitalisation, qui avait commencé avant la pandémie, va s'accélérer à la suite de celle-ci ; certains changements seront profonds et sans doute permanents. La gestion du « travail flexible », qui fera partie, sous certaines modalités, de notre nouvelle normalité, et ses conséquences économiques et sociales, donnera lieu à des adaptations du cadre institutionnel.

On peut donc se réjouir de la digitalisation de l'économie, qui a rendu possible la poursuite de la plupart des activités alors que de nombreuses infrastructures étaient paralysées. On savait déjà que la digitalisation offre de nouvelles opportunités d'emploi, on a obtenu la confirmation qu'elle permet en outre de continuer à fonctionner alors que tout ou presque est à l'arrêt.

Ces bonnes nouvelles ne doivent pas occulter les revers de la digitalisation, dont il est plus que jamais nécessaire et urgent de s'occuper. Parmi les défis qu'il convient d'empêcher, on peut tout d'abord citer celui de la réintégration des travailleurs, souvent les moins spécialisés, qui auraient perdu leur travail du fait de la digitalisation. La digitalisation, loin de provoquer des suppressions d'emploi à large échelle, voit naître de nouvelles formes de travail, inexistantes lorsque les systèmes de protection sociale ont été conçus. Il est désormais impérieux de prendre en considération ces nouveaux travailleurs de façon à ce qu'ils bénéficient eux aussi d'une protection sociale adéquate.

La pandémie que nous traversons accélère le rythme de la digitalisation, elle devrait également accélérer celui de la restructuration des systèmes de protection sociale actuellement en vigueur. Dans ce contexte, on ne doit pas oublier que les gagnants et les perdants de la digitalisation ne sont pas les mêmes personnes.

**CONCLUSIONS** Comme toute crise majeure, la pandémie actuelle provoquée par la COVID-19 ainsi que ses conséquences sociales et économiques peuvent durablement influencer notre société. Ces changements ne doivent pas nous faire peur. Le monde avant la pandémie n'était pas sur une trajectoire de développement le plus durable. Les nombreuses crises antérieures nous ont souvent permis de progresser (p. ex. en introduisant une meilleure régulation du secteur bancaire après la crise financière de 2008). La crise provoquée par la COVID-19 nous montre l'importance d'un dialogue constructif, de qualité, entre le monde scientifique et politique. On ne peut qu'espérer que ce dialogue se poursuivra, également en dehors du domaine médical et de la santé.

Les priorités des politiques publiques vont être affectées par la pandémie. L'effet à long terme de la pandémie sur les recettes des collectivités publiques et celles des assurances sociales n'est pas encore aisé à identifier. D'une part, l'augmentation de la dette publique dans divers pays de l'OCDE va nécessiter des mesures de consolidation budgétaire à moyen terme (mesures d'économies et réformes de l'imposition). Les anticipations des agents privés (ménages et entreprises) d'hausse de la fiscalité peuvent impliquer des effets à moyen terme négatifs sur la consommation et l'in-

vestissement. D'autre part, l'accélération du phénomène de la digitalisation et de l'économie numérique peut générer des innovations et de nouvelles sources de croissance, avec des opportunités et également de nouveaux risques pour certains groupes de la population. L'accélération des transformations induites par le numérique va influencer le secteur public également. Des changements structurels, des économies plus souples et des sociétés plus digitalisées peuvent apporter des contributions au progrès économique et social. De même, la crise de la COVID-19 peut nous orienter vers des trajectoires de développement économique et social plus inclusif et durable, mais pour cela, il est important que des politiques appropriées, souvent d'intégration, soient décidées et mises en œuvre. ■

## BIBLIOGRAPHIE

Administration fédérale des finances (AFF 2021):

Centre de données (source en ligne): Budget total > Aperçu des chiffres > Dettes: [www.efv.admin.ch/efv/fr/home.html](http://www.efv.admin.ch/efv/fr/home.html) > Centre de données.

FRED Federal Reserve Bank of St. Louis (FRED 2021): Federal Debt: Total Public Debt (GFDEBTN) (source en ligne); [St. Louis: U.S. Department of the Treasury, Fiscal Service] [fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN](http://fred.stlouisfed.org/series/GFDEBTN) (consulté le 3 janvier 2021).

Deutscher Bundestag (2020): 19/22414 – auf die kleine Anfrage – Drucksache 19/21976 – *Entwicklung der Arbeitslosenversicherung für Selbständige* (22. September 2020): [www.bundestag.de](http://www.bundestag.de) > Dokumente > Drucksachen > WP 19 > 19/22414 (PDF).

Dietrich, Andreas; Karrer, Norman J.; Weinrich, Wieland (2020): Wird nach dem Covid-Lockdown die Akzeptanz digitaler Kanäle im Banking steigen? Erste Erkenntnisse mit Daten zur veränderten Kanalnutzung (source en ligne); [Hochschule Luzern: IFZ Retail Banking Blog]: [www.blog.hslu.ch/retailbanking/](http://www.blog.hslu.ch/retailbanking/) > 4. Mai 2020.

European Commission (2020): « Government debt up to 95.1 % of GDP in euro area », in *Eurostat Newsrelease Euroindicators* (157/2020), 22 October 2020: [ec.europa.eu](http://ec.europa.eu) > English > Statistics > Search Eurostat Statistics > News > 22/10/2020.

Gouvernement du Canada (2020): Prestation canadienne d'urgence (PCU): fermée (source en ligne); [Ottawa: Gouvernement du Canada]: [www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/pcusc-application.html](http://www.canada.ca/fr/services/prestations/ae/pcusc-application.html) (consulté le 30 décembre 2020).

Organisation internationale du Travail (OIT, 2020): *The impact of the COVID-19 pandemic on jobs and incomes in G20 economies. Presentation of the ILO-OECD Covid-19 report*, presented at the 3rd Employment Working Group (EWG) meeting under the Saudi G20 Presidency (virtual meeting, 19-20 August 2020); [Genève: ILO]: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) > search ilo.org > saisir le titre du document.

OCDE (2020): Lutte contre le coronavirus – Suivi des politiques par pays (source en ligne, seulement en anglais): [www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/](http://www.oecd.org/coronavirus/country-policy-tracker/).

Office fédéral des assurances sociales (OFAS, 2020): Allocation pour perte de gain en cas de mesures destinées à lutter contre le coronavirus (source en ligne): [Berne: OFAS]: [www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home.html](http://www.bsv.admin.ch/bsv/fr/home.html) > Assurances sociales Allocations pour perte de gain APG & Maternité > Informations de base & législation > Corona: perte de gain (consulté le 30 décembre 2020).

RS 830.31 Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures en cas de pertes de gain en lien avec le coronavirus (COVID-19); (Ordonnance sur les pertes de gain COVID-19).

RS 837.033 Ordonnance du 20 mars 2020 sur les mesures dans le domaine de l'assurance-chômage en lien avec le coronavirus (COVID-19); (Ordonnance COVID-19 assurance-chômage).

SECO (2020): Scénarios de l'évolution du PIB suisses (15.12.2020, source en ligne); [Bern: SECO]: [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch) > Situation économique & Politique économique > Croissance économique > Scénarios de l'évolution du PIB suisse (XLS; consulté le 30 décembre 2020).

Conseil de l'Union européenne (Conseil 2019): Recommandation du Conseil du 8 novembre 2019 relative à l'accès des travailleurs salariés et non salariés à la protection sociale (2019/C 387/01): [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu) > Recherche rapide > 32019H1115(01).

Organisation internationale du Travail (OIT 2019): *Déclaration du centenaire de l'OIT pour l'avenir du travail* (26 juin 2019); [Genève: ILO]: [www.ilo.org](http://www.ilo.org) > Publications > Documents de réunions > Juin 2019 > Déclaration (PDF).



### Bruno Parnisari

Docteur ès sciences économiques et sociales, directeur suppléant et chef du domaine Mathématiques, analyses et statistiques, OFAS. [bruno.parnisari@bsv.admin.ch](mailto:bruno.parnisari@bsv.admin.ch)



### Valérie Ruffieux

Juriste et suppléante de la cheffe de secteur, Secteur des Organisations internationales, OFAS. [valerie.ruffieux@bsv.admin.ch](mailto:valerie.ruffieux@bsv.admin.ch)



FAMILLE, GÉNÉRATIONS ET SOCIÉTÉ

# Aide sociale : faut-il renforcer la protection et le conseil juridiques ?

Gesine Fuchs, Haute École de Lucerne  
Melanie Studer, Haute École spécialisée bernoise

L'étude présentée ici a examiné les possibilités pour les bénéficiaires de l'aide sociale d'accéder à un conseil juridique indépendant et à une protection juridique effective. Elle est parvenue à la conclusion que pour assurer une protection juridique pleine et entière, il est nécessaire de renforcer les services de conseil juridique, de développer l'accès à l'assistance judiciaire gratuite et d'améliorer la dotation en personnel des services sociaux.

Les personnes en situation de pauvreté en Suisse ont-elles, en tant que bénéficiaires de l'aide sociale, accès à un conseil juridique indépendant ? Comment les services de conseil juridique contribuent-ils à leur protection juridique, autrement dit, comment les aident-ils à faire valoir leur droit à obtenir d'une instance publique indépendante qu'elle prenne une décision dans un délai raisonnable ? Enfin, est-il nécessaire de renforcer la protection juridique et le conseil juridique en faveur des personnes en situation de pauvreté ? La Haute École de Lucerne et l'Université de Bâle ont été chargées par l'Office fédéral des assurances sociales d'étudier ces questions dans une perspective sociojuridique globale.

**FACTEURS EXERÇANT UNE INFLUENCE SUR LA PROTECTION JURIDIQUE DANS L'AIDE SOCIALE** Plusieurs facteurs structurels, procéduraux et situationnels peuvent limiter l'accès au droit. Ces obstacles peuvent être de nature administrative, sociale ou économique et avoir une incidence sur les connaissances, sur la conscience du droit ou sur l'accès à un conseil et à une représentation juridique indépendants.

Dans cette étude, qui s'appuie sur des travaux précédents (voir en particulier Marchiori 2016, de Langen/Barendrecht 2008 et Sandefur 2008), les facteurs d'influence présentés dans la graphique **G1**) ont été intégrés dans un modèle et analysés :

- Quelles sont les bases juridiques ?

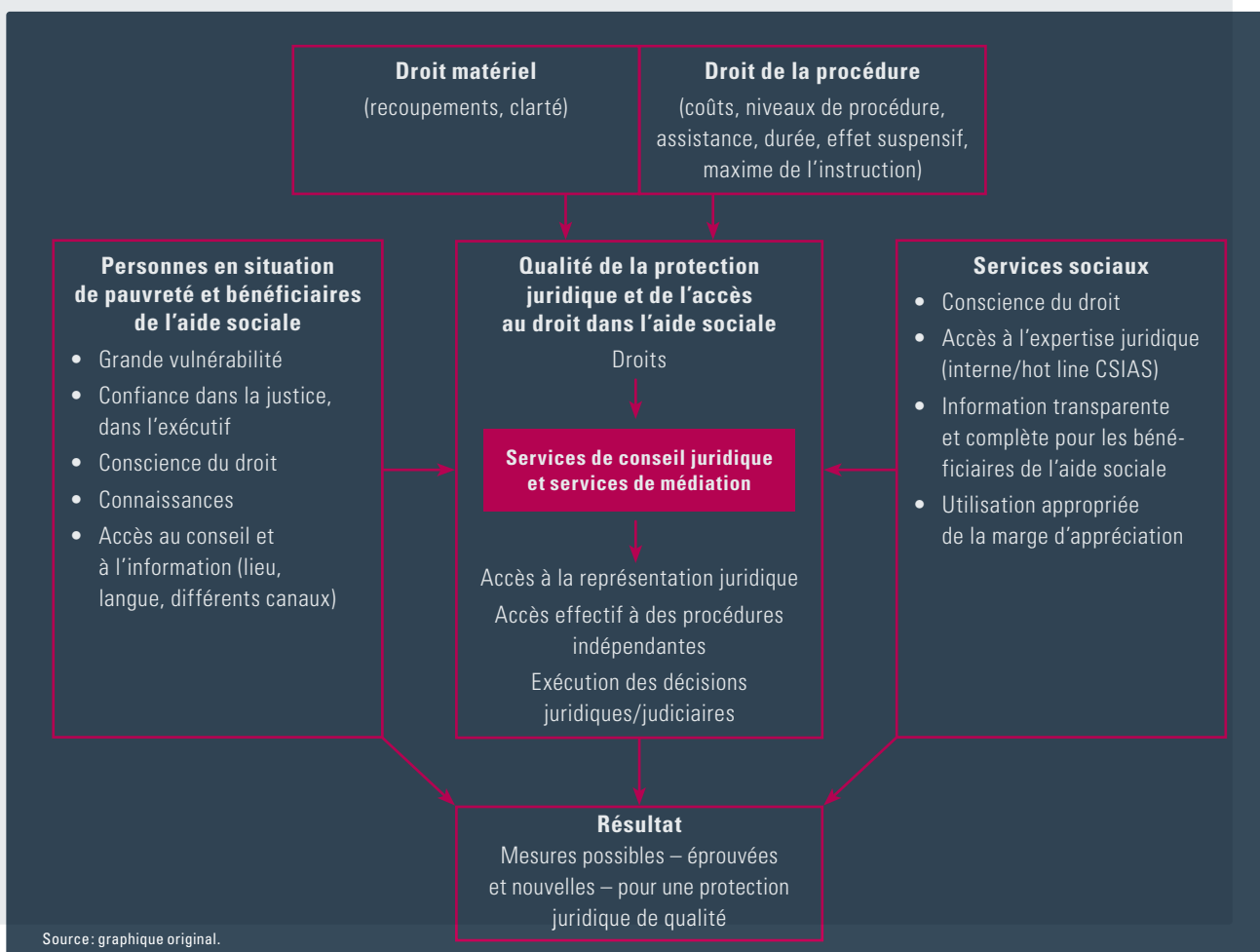
- Comment le droit de la procédure est-il organisé et avec quelles conséquences ?
- Que savent les personnes concernées de leurs droits et comment obtiennent-elles des informations et des conseils ?
- Comment fonctionnent les services de conseil ?

Les auteures ont également enquêté auprès d'instances de recours, analysé une sélection aléatoire de décisions de justice et interviewé les bureaux de conseil juridique des services sociaux. De par leur expertise dans le domaine du droit, ces derniers exercent également une influence significative sur la protection juridique de leurs clients. Des ser-

vices de conseil, des services de médiation et des avocats spécialisés dans le droit des assurances sociales et de l'aide sociale ont été interrogés dans le cadre d'une enquête en ligne. Les réponses ainsi obtenues ont été complétées par des entretiens avec des personnes concernées et des services de conseil. L'enquête en ligne a couvert toute la Suisse, tandis que les entretiens ont été menés dans les quatre cantons ayant fait l'objet d'une étude de cas, à savoir Genève, Fribourg, Zurich et Saint-Gall. Les cantons se distinguent par leur langue, par leur structure sociale et par le degré de différenciation de leurs lois et de leurs ordonnances régissant l'aide sociale.

### Modèle des facteurs d'influence de la protection juridique dans l'aide sociale

G1



L'étude montre que les services offrant un conseil juridique sont particulièrement importants, dans la mesure où ils permettent un accès effectif, rapide et direct à la protection juridique.

Mais la clarté de la formulation du droit régissant l'aide sociale et le déroulement de la procédure en cas de recours jouent également un rôle, tout comme l'expertise juridique et l'adéquation des informations des services sociaux. Trois domaines d'action importants se dégagent des résultats obtenus :

- les services de conseil ;
- l'assistance judiciaire gratuite et
- le travail professionnel des services sociaux.

**RENFORCEMENT CIBLÉ DES SERVICES DE CONSEIL JURIDIQUE** En Suisse, les services de conseil sont extraordinairement diversifiés et couvrent de nombreux domaines : l'éventail va des guichets d'accueil généralistes pour les personnes en situation de pauvreté (comme celui de Caritas) aux consultations spécialisées (comme Pro Infirmis ou les services de conseil pour femmes), en passant par les consultations des organismes publics (p. ex. les services sociaux des grands hôpitaux publics). Parmi la centaine de services interrogés offrant un conseil juridique, 34 proposent un conseil juridique détaillé en matière de droit de l'aide sociale, un conseil spécifique à chaque situation pouvant même s'étendre sur plusieurs rendez-vous. Il est également apparu que le conseil général sur les questions d'aide sociale est aussi extrêmement important. Les services de conseil généralistes renseignent sur les droits et les devoirs ou sur le droit aux prestations sociales. Au nombre de 29, ils constituent le premier point d'accueil, par lequel il est ensuite possible d'accéder si nécessaire à un conseil juridique détaillé. Lorsque c'est le cas, 80 % de ces services passent le relais, mais il arrive qu'ils prodiguent eux-mêmes un conseil spécifique, par exemple avec le soutien de l'UFS (Unabhängige Fachstelle für Sozialhilfe-recht), un organisme indépendant spécialisé dans le droit de l'aide sociale. Un tiers des 34 services proposant un conseil détaillé en matière de droit de l'aide sociale ne travaillent ni avec des juristes ni avec des personnes ayant suivi une formation juridique complémentaire. Cela peut poser un problème, notamment s'ils passent à côté des droits des personnes qui les consultent ou n'identifient pas toutes les options juri-

diques indiquées. Le financement des services de conseil en matière de droit de l'aide sociale est complexe et repose le plus souvent sur des dons, des contributions d'organismes privés, des fonds propres et des subventions publiques. De nombreux services imposent des délais d'attente, des règles de triage très strictes et des heures d'ouverture ou de permanence téléphonique très restreintes, afin que le nombre d'appelants ne dépasse pas le nombre de ceux qui peuvent effectivement bénéficier d'un conseil. La demande dépasse ainsi clairement l'offre.

---

## Les services offrant un conseil juridique permettent un accès rapide au droit à la protection juridique.

---

Un renforcement ciblé des ressources et des compétences des services de conseil juridique est donc nécessaire afin qu'ils puissent améliorer leurs capacités de conseil, mais aussi leur interconnexion et les échanges professionnels. Ce renforcement devrait reposer sur un financement public : le droit à une protection juridique est en effet inscrit dans les normes constitutionnelles et dans le droit international public. Pour le garantir, l'État est tenu d'entrer en jeu ; le financement de services de conseil juridique peut constituer une partie de la solution. De plus, le conseil juridique doit aussi être considéré comme faisant partie du « droit d'être aidé et assisté », c'est-à-dire du droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse (art. 12 Cst.). Le droit au conseil juridique a déjà été introduit avec succès dans d'autres domaines du droit suisse, par exemple le droit des assurances sociales ou celui de l'aide aux victimes.

**ACCÈS ÉLARGI À L'ASSISTANCE JUDICIAIRE GRATUITE ET À L'ASSISTANCE GRATUITE D'UN CONSEIL JURIDIQUE** Le droit à une assistance judiciaire gratuite

garanti par la Constitution inclut le droit à une procédure gratuite (pas de frais judiciaires) et à une représentation gratuite par un défenseur. Il est toutefois soumis à plusieurs conditions :

- la personne concernée est dans le besoin ;
- sa cause n'est pas dépourvue de toute chance de succès ;
- la représentation est nécessaire à la sauvegarde de ses droits (art. 29, al. 3, Cst.).

Du fait de l'interprétation et de l'application de ces conditions aux litiges juridiques en matière d'aide sociale, l'assistance judiciaire gratuite, et en particulier l'assistance gratuite d'un conseil juridique, n'est accordée que de manière restrictive. Comme les tribunaux doivent établir eux-mêmes les faits (maxime de l'instruction) et appliquer d'office le droit, ils refusent souvent de reconnaître qu'une affaire présente une complexité telle que l'assistance gratuite d'un défenseur est nécessaire. Ils refusent aussi fréquemment dans la pratique de reconnaître que la condition du caractère non désespéré de la cause est remplie, considérant autrement dit que la cause est dépourvue de toute chance de succès. Les analyses ont en particulier mis en lumière un exemple saisissant, celui d'une décision du Tribunal administratif de Zurich (VB.2017.0066 du 12 décembre 2018) qui, dans une affaire complexe, apporte des réponses nuancées aux arguments de l'avocat sur 17 pages, mais affirme en justifiant le rejet de la demande que l'absence de chances de succès de la cause était claire dès le départ et qu'il fallait donc refuser l'assistance gratuite d'un conseil juridique.

Cette pratique a pour conséquence que pour une opposition, pour un recours ou pour une procédure judiciaire, les bénéficiaires de l'aide sociale ne peuvent souvent compter que sur eux-mêmes. Or, le droit régissant l'aide sociale est intrinsèquement complexe (ce sur quoi les personnes concernées, les services de conseil, les tribunaux et les avocats s'accordent), et les voies d'opposition sont très variables d'un canton à l'autre.

Parmi les avocats interrogés, 84 (37%) interviennent en tant que représentants juridiques dans des litiges relatifs aux assurances sociales, mais seuls 27 se disent spécialisés dans ce domaine. La plupart s'emploient activement à faciliter l'accès à la justice des personnes en situation de pauvreté (limitation des coûts, coordination avec les organisations sociales,

mandats en langue étrangère), en dépit du risque élevé de ne pas être remboursés pour leurs dépenses. Les critiques qu'ils formulent à l'égard de cette pratique restrictive sont donc claires et détaillées.

---

## Il est essentiel que les bénéficiaires de l'aide sociale aient accès à une assistance juridique gratuite dès le niveau de la procédure d'opposition administrative.

---

Les avocats sont indispensables à la protection juridique dès lors qu'il y a des démarches juridiques à entreprendre. Les avocats spécialisés sont également appréciés par la partie adverse, car ils objectivent les conflits, n'intendent pas d'action dépourvue de chances de succès et jouent de ce fait un rôle central pour le conseil juridique (et pas seulement la représentation) des bénéficiaires de l'aide sociale. Les avocats déposent des recours et intentent des actions, mais dans la majorité des cas, ils s'efforcent de dialoguer avec les services sociaux afin de parvenir à un règlement à l'amiable.

L'assistance gratuite d'un conseil juridique devrait donc être accordée beaucoup plus fréquemment afin d'assurer une protection juridique effective, et ce déjà au niveau de la procédure d'opposition administrative. C'est en effet à ce stade de la procédure qu'intervient l'examen de l'opportunité d'une décision, un examen auquel il n'est procédé qu'avec beaucoup de réticence par la suite, raison pour laquelle un conseil juridique peut être particulièrement utile ici. Davantage d'audiences pourraient être organisées à cette étape de la procédure, mais aussi à des stades ultérieurs. De nombreuses personnes concernées ont trouvé qu'il était irritant de ne jamais pouvoir présenter leur point de vue personnel directement par oral, mais uniquement dans le cadre d'une procé-

de dure administrative écrite, et que cela constituait même un obstacle. L'art. 6 de la Convention européenne des droits de l'homme (CEDH) garantit le droit d'être entendu. Il est toutefois nécessaire de revendiquer explicitement ce droit.

### DES RESSOURCES HUMAINES ET PROFESSIONNELLES SUFFISANTES SONT LA CLÉ D'UN TRAVAIL EFFICACE DES SERVICES SOCIAUX

Lors des entretiens, les personnes concernées ont rapporté avec force détails la manière perçue comme irrespectueuse dont elles avaient été traitées par les services sociaux, lesquels leur avaient témoigné d'emblée de la méfiance. Les litiges juridiques sont en particulier favorisés par l'absence d'entretiens personnels entre les clients et les personnes chargées de leur dossier (une bénéficiaire n'avait eu contact que par courriel et par téléphone avec sa nouvelle assistante sociale, pourtant responsable de son cas depuis plus d'une année). Mais ils sont aussi attisés par le manque d'attention à la situation personnelle des bénéficiaires, laquelle ne correspond pas à un schéma standard (et peut conduire à une grande détresse existentielle), et par une politique de l'information ambivalente : d'un côté, les personnes concernées sont nombreuses à se sentir insuffisamment informées de leurs droits et de leurs devoirs, mais de l'autre, recevoir des informations (écrites) en trop grande quantité est perçu comme pesant. Il en résulte que 85 % des services de conseil interrogés doivent régulièrement expliquer les lettres des services sociaux aux personnes qui font appel à eux. Les services sociaux garantissent donc à leur clientèle hétérogène un accès au droit égalitaire lorsqu'ils informent chaque bénéficiaire de manière spécifique, exhaustive et compréhensible de ses droits et de ses devoirs, mais aussi des possibilités de bénéficier d'un conseil indépendant et des offres correspondantes.

La situation souvent précaire des personnes touchées par la pauvreté exige des collaborateurs des services sociaux qu'ils agissent de manière réfléchie, en accord avec l'idée directrice du travail social et avec la conception de l'humain qui la sous-tend, autrement dit avec pour cadre de référence les droits de l'homme, le renforcement des capacités de leurs clients et la prise en compte de leur situation individuelle. Pour que cela soit possible, il faut réunir des conditions de travail qui le permettent. Pour résumer : en consacrant plus de temps au travail social, les services sociaux pourraient non

seulement améliorer la réintégration, mais aussi éviter des litiges. Une professionnalisation de bout en bout et, selon les circonstances, une régionalisation des services sont indispensables pour y parvenir. ■

### BIBLIOGRAPHIE

Fuchs, Gesine ; Abbas, Marina ; Studer, Melanie ; Koschmieder, Nikola ; Pärli, Kurt ; Meier, Anne ; Blanchet, Nathalie ; Ruch, Marion (2020) : *Conseil juridique et protection juridique des bénéficiaires de l'aide sociale touchés par la pauvreté* (en allemand, avec résumé en français) ; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 18/20 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Marchiori, Teresa (2016) : « Measuring Women's and Children's Access to Justice » [présentation à l'occasion de la conférence « La justice accessible à tous : un impératif des droits humains. Défis actuels pour la Suisse en matière de droits des femmes et des enfants »] ; Centre suisse de compétence pour les droits humains. Berne : [www.skmr.ch/frz/](http://www.skmr.ch/frz/) > Axes de recherche principaux > Accès à la justice > Compte rendu de l'événement de lancement (...) du 30 août 2016 > Documentation.

de Langen, Maaïke ; Barendrecht, Maurits (2008) : « Legal Empowerment of the Poor: Innovating Access to Justice », in : Brookings Institution, *The State of Access: Success and Failure of Democracies to Create Equal Opportunities*, Washington D. C. : Brookings Institution Press, p. 250-271.

Sandefur, Rebecca L. (2008) : « Access to Civil Justice and Race, Class, and Gender Inequality », in *Annual review of sociology*, vol. 34, p. 339-358.

RS 0.101 Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, conclue le 4 novembre 1950, entrée en vigueur pour la Suisse le 28 novembre 1974.



#### Gesine Fuchs

PD, Docteur ès lettres, professeure et responsable de projet, Institut de gestion sociale, de politique sociale et de prévention, Haute École de Lucerne – Travail social.

[gesine.fuchs@hslu.ch](mailto:gesine.fuchs@hslu.ch)



#### Melanie Studer

Docteur en droit, avocate, collaboratrice de projet de la faculté de droit de l'Université de Bâle, chaire de droit social privé ; désormais collaboratrice scientifique de la Haute École spécialisée bernoise, Travail social.

[melanie.studer@bfh.ch](mailto:melanie.studer@bfh.ch)

FAMILLE, GÉNÉRATIONS ET SOCIÉTÉ

# Colloque en ligne de la COFF sur le congé parental

Nadine Hoch, Commission fédérale pour les questions familiales (COFF)

Un congé parental de durée suffisante est essentiel à la conciliation de la vie familiale et de l'activité professionnelle. Dans le cadre d'un colloque en ligne organisé par la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF), un public d'experts s'est penché sur les conditions, les propositions de modèles et les effets d'un congé parental.

Fin janvier 2021, la COFF a organisé, à l'instigation de sa présidente Anja Wyden Guelpa, un colloque en ligne consacré au congé parental. Plus de 90 experts ont saisi l'occasion de poser un regard sans concession sur les aspects politiques, sociologiques et sociétaux du congé parental, grâce aux interventions de divers spécialistes.

**LA POLITIQUE FAMILIALE EN SUISSE** Stéphane Rossini, directeur de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), a ouvert la rencontre avec un exposé sur la place du congé parental dans la politique familiale suisse. Il a mis en évidence la vision répandue au sein de la société qui attribue à la Confédération un rôle déterminant dans la politique familiale, une vision dans une certaine mesure contradictoire avec la fonction subsidiaire, autrement dit de soutien, qui

revient de fait à la Confédération en vertu du droit constitutionnel.

En Suisse, les trois niveaux institutionnels de l'État fédéral sont tous impliqués dans l'élaboration de la politique familiale. Outre le secteur public, les organisations privées assurent elles aussi des tâches essentielles des soutiens aux familles. Et pour compliquer encore la donne, la politique familiale est une tâche transversale qui touche aux domaines politiques des affaires sociales, de la fiscalité, de la santé, de l'égalité, de la migration, du logement et de l'éducation.

Constatant que l'introduction de l'assurance maternité à pris 50 ans et celle du congé de paternité 15 ans, Stéphane Rossini a conclu son exposé sur une note encourageante mais pas totalement sérieuse, estimant qu'à ce rythme, il ne faudra pas plus de cinq ans pour voir l'avènement du congé parental.

Beaucoup s'attendent à ce que la Confédération assume un rôle déterminant dans la politique familiale, mais en vertu du droit constitutionnel, seule une fonction de soutien lui revient.

**LE CONGÉ PARENTAL À L'ÉTRANGER** Pour pouvoir développer un modèle de congé parental adéquat pour la Suisse, il vaut la peine de jeter un coup d'œil sur les solutions adoptées ailleurs. Dans son intervention, Isabel Valarino, collaboratrice du Service de la recherche en éducation du canton de Genève et membre de l'International Network on Leave Policies and Research, a présenté les exemples de l'Islande et de la Suède. Dans ces pays, bien que plus de 80 % des pères prennent un congé parental, ils n'exploitent en moyenne qu'environ 30 % du temps à leur disposition. Pour que les pères suisses

prennent eux aussi un congé parental, il est important que leur revenu de substitution soit aussi proche que possible de leur salaire habituel. En outre, la majeure partie du congé parental devrait être réservée à parts égales à la mère et au père et pouvoir être prise à temps partiel ou en blocs.

**MODÈLE PROPOSÉ PAR LA COFF: AVANTAGES ET POTENTIEL** Elisabeth Zemp et Patrick Robinson, tous deux membres de la Commission, ont ensuite présenté le modèle de congé parental de la COFF de 2018, dont les éléments-clés sont résumés ci-après dans le tableau T1.

Puisque l'exemple des pays voisins montre qu'une répartition fixe des semaines entre le père et la mère conduit à une augmentation du nombre de jours pris par les pères, Elisabeth Zemp et Patrick Robinson proposent de modifier le modèle de manière à ce que les 16 semaines à répartir librement soient remplacées par huit semaines fixes pour chacun des deux parents. Cet ajustement est particulièrement important compte tenu des effets positifs avérés du congé parental sur l'enfant, la mère, le père, la famille, les entreprises et l'économie, mais aussi sur l'égalité, le taux de fécondité, les choix des mères s'agissant de l'activité professionnelle et les bénéfices de leur formation. Les points suivants restent à déterminer dans le modèle de la COFF :

- Répartition des semaines entre les parents.
- Protection contre le licenciement : ce qui est acquis, c'est la protection contre la résiliation du contrat de travail pen

Congé parental : modèle 2018

T1

Bénéficiaire	Semaines	Modalités
Parents (au total)	38	C'est le maximum.
Réservées à la mère	14	Ces semaines correspondent au congé de maternité actuel.
Réservées au père	8	Deux des huit semaines correspondent au congé de paternité actuel. Si le père ne les prend pas, ces semaines sont perdues.
À répartir entre les parents	16	Ces semaines peuvent être réparties librement entre le père et la mère.
Total maximal pour la mère	30	Si la mère prend le total maximal, le père ne peut prendre que les semaines qui lui sont réservées.
Total maximal pour le père	24	Si le père prend le total maximal, la mère ne peut prendre que les semaines qui lui sont réservées.

Source : COFF (2018) : *Congé parental : un bon investissement*, [Berne : OFAS], p. 5.

Lorsque la répartition des semaines du congé entre les parents est fixe, les pères prennent plus de jours que si les semaines peuvent être réparties librement.

dant la grossesse et durant les 16 semaines suivant la naissance.

- Période du droit au congé : période à partir de la naissance au cours de laquelle il peut être fait usage du congé parental (de « 18 mois après la naissance » à « début de la scolarité obligatoire de l'enfant »).
- Parents de même sexe, naissances multiples et adoption.

### LE CONGÉ PARENTAL D'UN POINT DE VUE FINANCIER : CALCUL DES COÛTS DU MODÈLE COFF 2018

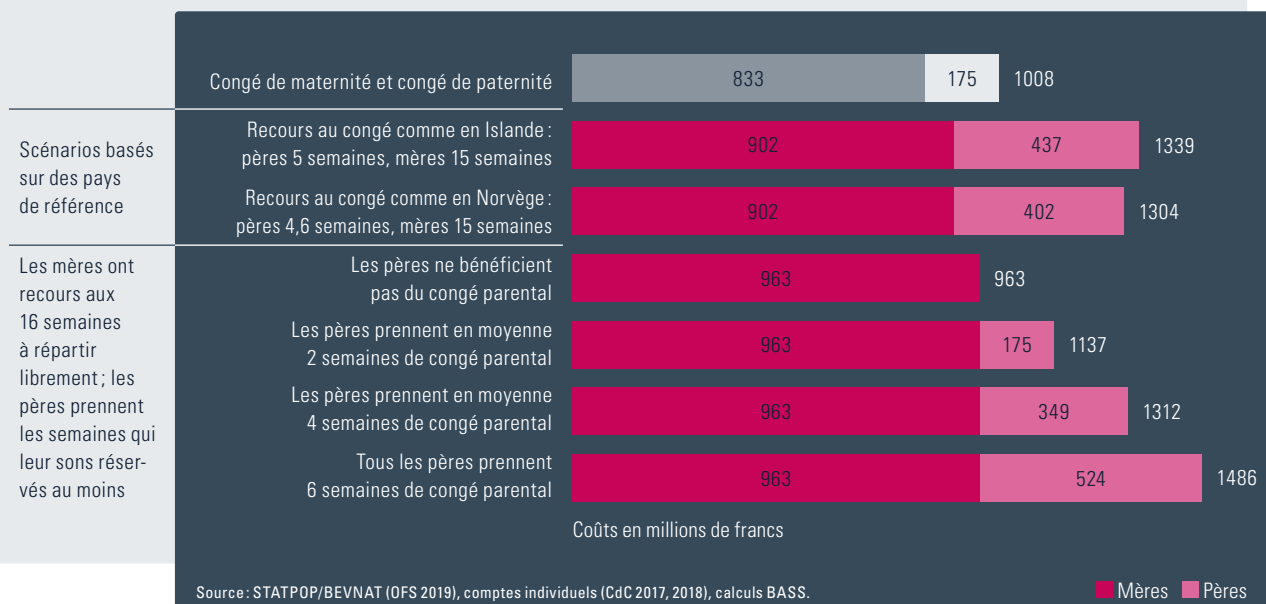
Severin Bischof, du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS, a ensuite exposé le calcul des coûts du modèle COFF 2018 réalisé sur mandat de la Commission. Le Bureau BASS a établi une estimation des coûts sur la base de l'année 2019 (voir graphique G1).

Par analogie avec la compensation du revenu en cas de maternité ou de paternité, la variable de base du congé parental est l'indemnité journalière qui serait versée par jour de congé parental pris. Le calcul, fondé sur 80 % du revenu soumis à l'AVS en 2018 (ou en 2017 pour les indépendants), établit pour les naissances enregistrées en 2019 une indemnité journalière moyenne de 127 francs pour les mères et de 161 francs pour les pères. En 2019, le montant des indemnités journalières en cas de maternité était plafonné à 196 francs. En 2021, ce plafond a été repris tel quel pour l'indemnité journalière en cas de paternité.

En plus de l'indemnité journalière, il a fallu prendre en compte dans l'estimation des coûts les facteurs suivants en raison de leur influence sur les coûts :

Estimation des coûts du congé parental en fonction du sexe et du scénario (année de référence : 2019)

G1





- les 38 semaines de congé parental ;
- les 14 semaines d'allocation de maternité et les 2 semaines d'allocation de paternité (non incluses dans les calculs des coûts) ;
- les 16 semaines à répartir librement ;
- les 6 semaines réservées au père.

Bien qu'ayant également une influence sur les coûts, deux variables sont inconnues :

- la répartition des semaines à répartir librement entre les mères et les pères ;
- le recours (en totalité ou en partie) au congé parental légalement à disposition.

Afin d'intégrer ces variables de manière réaliste dans les calculs, une revue de la littérature a été menée, laquelle a permis de sélectionner des pays européens de référence disposant d'un modèle de congé parental similaire au modèle COFF et de recueillir des données sur les facteurs mentionnés. Ces données ont également été incluses dans les scénarios d'évaluation des coûts (voir graphique **G1**). Les pays dont l'organisation du congé parental se rapproche le plus du modèle COFF sont l'Islande et la Norvège. Ils sont ceux qui présentent les différences les plus faibles par rapport au modèle COFF pour ce qui est des trois principaux facteurs influençant le recours au congé parental par les pères, à savoir :

- la part réservée aux pères ;
- le montant du revenu de substitution ;
- la flexibilité du recours au congé.

Dans l'hypothèse où les mères recourraient davantage au congé parental et où les pères feraient usage d'une part fixe des semaines qui leur sont réservées, le Bureau BASS estime que les coûts d'un congé parental iraient de 1300 à 1350 millions de francs (coûts des congés de maternité et de paternité non compris; année de référence : 2019).

**LE CONGÉ PARENTAL VU PAR LES EMPLOYEURS ET LES EMPLOYÉS** S'exprimant au nom de l'Union patronale suisse (UPS), Simon Wey, son économiste en chef, s'est positionné contre un congé parental sous le patronage de la Confédération, lui préférant des prestations d'accueil

extrafamilial de qualité et surtout abordables. À ses yeux, la convergence des taux d'occupation des mères et des pères, par exemple en direction de 70 %, servirait mieux qu'un congé parental la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, l'égalité, la prévoyance professionnelle des femmes et l'économie.

Travail Suisse, de son côté, soutient l'introduction d'un congé parental et, pour ce qui est de la conciliation travail-famille, poursuit quatre objectifs présentés par Valérie Borioli Sandoz, membre de la direction et responsable de la politique de l'égalité de Travail Suisse. Pour elle, il est important que les parents puissent choisir librement leur modèle familial, que l'activité professionnelle soit compatible avec la vie familiale, que les prestations – financières ou d'une autre nature – soient réparties équitablement entre les deux parents et que la discrimination des femmes sur le marché du travail prenne fin. Valérie Borioli Sandoz a évoqué une étude réalisée en 2010 par Heening Thomsen et Helene Urth sur mandat du Parlement européen et ayant pour but d'évaluer l'introduction d'un congé de maternité payé au sein de l'Union européenne. Les résultats de cette étude avaient alors montré qu'une augmentation de 1 % de l'activité professionnelle des femmes générerait déjà des recettes fiscales suffisantes pour financer un congé de maternité ou un congé parental de 18 à 20 semaines.

**LE CONGÉ PARENTAL SOUS L'ANGLE DE L'ÉGALITÉ** Kathrin Bertschy, conseillère nationale vert/libérale et coprésidente d'Alliance F, défend la thèse selon laquelle la législation actuelle constitue un obstacle actif à l'égalité entre les sexes dans la vie professionnelle, puisqu'elle prévoit que ce sont exclusivement les mères, et non les deux parents, qui sont en arrêt de travail après la naissance d'un enfant. Une juste répartition du risque de perte de gain constitue dès lors un élément décisif en vue de l'égalité. C'est pourquoi Kathrin Bertschy estime que le modèle de congé parental devrait être aménagé de manière paritaire, autrement dit sans répartition libre des semaines. C'est dans ce but qu'elle avait déposé la motion « Assurer l'égalité des chances dans la vie professionnelle par un congé de 14 semaines pour chaque parent » (19.3849) en 2019, puis une initiative parlementaire de la même teneur (20.472) en 2020. Ces deux interventions n'ont pas encore été traitées.

---

## Une juste répartition du risque de perte de gain constitue un élément décisif en vue de l'égalité.

---

Oliver Hunziker, représentant de l'Association suisse pour la coparentalité (GeCoBi), a entamé son intervention avec une définition de la notion d'égalité et a développé le dilemme suivant : les besoins de conciliation famille-travail des parents seraient vus comme un obstacle sur le marché du travail, car ils empêcheraient la mère d'y entrer et le père d'en sortir. Pour les associations de pères, le congé parental est une bonne solution, car il ouvre des possibilités jusqu'ici fermées pour les pères et les mères.

### REGARD POLITIQUE SUR LES INTERVENTIONS PARLEMENTAIRES ACTUELLES CONCERNANT LE CONGÉ PARENTAL EN SUISSE

Claudio Looser, consultant senior de l'agence de communication Furrer Hugli, a commencé son évaluation des chances politiques d'un congé parental par une rétrospective des interventions sur le sujet déposées au Parlement. Depuis 1998, on en recense plus d'une trentaine, et la pression politique augmente fortement depuis 2011. Cinq interventions sont actuellement en suspens : la motion et l'initiative déposées par Kathrin Bertschy, déjà mentionnées, une motion de l'ancienne conseillère nationale PBD Rosmarie Quadranti (19.3848), une motion de la conseillère nationale PS Nadine Masshardt (19.3847) et un postulat du conseiller national PS Mathias Reynard (20.3837). Divers partis, syndicats, organisations familiales, organisations de promotion de l'égalité et commissions extraparlimentaires se sont par ailleurs associés pour lancer une initiative pour un congé parental. En outre, plus d'interventions cantonales ont été déposées récemment. Le Grand Conseil tessinois a ainsi adopté le 25 janvier dernier une intervention relative à l'introduction d'un congé parental de deux semaines.

Du côté des partis, quatre sont explicitement favorables à un congé parental, avec toutefois des avis très différents

sur sa durée : le PS vise 38 semaines, les Verts et les Vert'libéraux prônent 28 semaines, et le PLR défend un congé de 16 semaines (ce qui s'agissant de la durée, correspond à la situation actuelle). Le nouveau parti du Centre, qui ne s'est pas encore prononcé concrètement sur le sujet, pourrait donc faire pencher la balance d'un côté ou de l'autre. Si l'on se fonde sur les votes lors de la votation sur le congé de paternité, il apparaît que ce sont surtout les jeunes femmes (89% de oui) et les jeunes hommes (77% de oui) qui souhaitent de meilleures conditions pour les familles.

Dans son allocution de clôture, Nadine Hoch a exprimé l'espoir que le Parlement élu en 2019, compte tenu de sa féminisation et de son rajeunissement, soit plus ouvert à l'introduction d'un congé parental qu'il ne l'était dans sa composition précédente. La situation de crise actuelle, a-t-elle ajouté, montre à quel point un congé parental est important, associé à des offres d'accueil extrafamilial abordables et fiables, pour assurer la conciliation travail-famille et le bien-être des enfants en bas âge. ■



**Nadine Hoch**

Responsable du secrétariat de la Commission fédérale pour les questions familiales (COFF).  
[nadine.hoch@bsv.admin.ch](mailto:nadine.hoch@bsv.admin.ch)

## ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Les mesures de réinsertion favorisent la réadaptation professionnelle

Sabina Schmidlin, Across Concept  
Cyrielle Champion, Socialdesign

Les mesures de réinsertion prévues dans la 5<sup>e</sup> révision de l'assurance-invalidité (AI) sont un instrument adéquat dans la préparation à la (ré)adaptation professionnelle. À moyen et long terme, près de 40 % des assurés parviennent à reprendre durablement une activité lucrative après avoir participé à une mesure de réinsertion.

Les mesures de réinsertion ont été introduites en 2008 dans le cadre de la 5<sup>e</sup> révision de l'AI et servent à préparer les assurés à la réadaptation professionnelle. Elles s'adressent aux assurés qui présentent depuis six mois au moins une incapacité de travail d'au moins 50 % tout en conservant un potentiel de réadaptation en vue d'un retour sur le marché du travail (art. 14a al. 1 LAI). L'objectif des mesures de réinsertion est de reconstituer leur capacité de travail et de les préparer progressivement à répondre aux exigences du marché primaire. Aucune analyse approfondie des mesures de réinsertion et de leurs effets n'avait été réalisée jusqu'ici. L'évaluation commandée par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) en 2019 comble cette lacune. Elle a mis l'accent sur l'évolution des mesures de réinsertion depuis 2012 et a étudié les changements au niveau du groupe cible,

de la mise en œuvre, des coûts et des effets concrets de ces mesures.

## UTILISATION ET ÉVOLUTION DES MESURES DE RÉINSERTION EN FONCTION DES OFFICES AI

Après une phase introductive de quatre ans, les mesures de réinsertion ont été appliquées dans l'ensemble des offices AI à partir de 2012. On constate toutefois des différences dans l'évolution et l'utilisation des mesures : certains offices essaient de délivrer une décision concernant les chances de réadaptation aussi rapidement que possible et utilisent activement les mesures de réinsertion afin d'identifier et d'accompagner les assurés assez tôt dans le cours de la maladie. D'autres les proposent en premier lieu aux assurés ayant quitté le marché du travail depuis un certain temps. Ces offices utilisent les mesures de

réinsertion principalement pour déterminer le degré d'endurance et la capacité de travail des assurés. Ils ont ensuite recours à d'autres types de mesures, notamment d'ordre professionnel, afin d'aider les assurés à se réintroduire dans le marché ordinaire du travail.

Le rapport entre le nombre de mesures de réinsertion nouvellement octroyées et le nombre d'assurés ayant déposé une première demande de prestation donne des indications sur le rôle de ces mesures au sein des différents offices AI. Pour neuf offices AI, ce rapport a nettement augmenté depuis 2012. Ces offices se distinguent par les caractéristiques suivantes :

- Une part relativement élevée des mesures de réinsertion se déroule sur le marché ordinaire du travail (plus de 25%).
- Les taux de succès sont largement supérieurs à la moyenne : dans ces offices AI, plus de 70 % des assurés atteignent, grâce au soutien apporté par les mesures de réinsertion, une capacité de réadaptation professionnelle d'au moins 50%.
- Depuis 2012, les coûts par cas (sans indemnités journalières) ont soit diminué, soit très légèrement augmenté.
- En outre, les offices AI présentant une augmentation des mesures de réinsertion nouvellement octroyées plus élevée que la moyenne (hausse de 100 % ou plus) ont en partie assoupli leur pratique d'octroi et/ou introduit des instruments de promotion de ces mesures.

**PROFILS DES ASSURÉS** La composition sociodémographique et l'état de santé du groupe cible ont connu peu de changements ces dernières années : un peu plus de la moitié des personnes bénéficiant de mesures de réinsertion sont des femmes, soit 52,7 %. Plus de deux tiers (68,5 %) sont atteints d'une maladie psychique (affection principale). Leur niveau de formation est légèrement inférieur à celui de la population résidente permanente en Suisse de 15 ans et plus. Toutefois, trois quarts des assurés ont terminé une formation professionnelle ou du degré tertiaire. Une grande majorité d'entre eux travaille dans le secteur des services. Les spécialistes de la réadaptation des offices AI constatent en outre qu'ils ont de plus en plus souvent affaire à des cas complexes : plus de 80 % des assurés souffrent d'au moins une maladie concomitante à leur affection principale, et il s'agit fréquemment d'atteintes psychiques multiples. Cette comorbidité s'accompagne de plus en plus souvent de problèmes finan-

ciers, familiaux et sociaux, exigeant une coordination avec d'autres services et prestations de soutien.

Les caractéristiques sociodémographiques, l'état de santé et la situation professionnelle avant l'octroi des mesures de réinsertion ont une influence déterminante sur le succès de ces dernières. Les personnes de nationalité suisse dont l'affection principale n'est pas d'ordre psychique et qui n'ont pas quitté le monde du travail pendant plus d'une année présentent les meilleures chances de réadaptation professionnelle. Les bénéficiaires d'une rente AI en procédure de réadaptation, les personnes qui n'exerçaient pas d'activité lucrative avant le début des mesures ou qui ont quitté le monde du travail depuis plus d'une année présentent au contraire des chances nettement réduites d'atteindre cet objectif. Les taux de réussite diffèrent aussi d'un office AI à l'autre en fonction de la composition des profils des assurés : les offices pratiquant une politique d'octroi moins restrictive et qui tentent depuis 2016, voire déjà précédemment, de repérer les assurés assez tôt dans le cours de la maladie et de les accompagner par des mesures de réinsertion présentent des taux de réussite plus élevés. Les chiffres montrent également à quel point il est décisif pour la réussite de la réadaptation de commencer les mesures le plus rapidement possible après la première demande AI. En effet, lorsqu'il s'écoule plus de six mois entre cette demande et le début des mesures, les chances de succès sont divisées par deux.

---

Plus les mesures de réinsertion tardent à être mises en place, plus les chances de succès sont faibles.

---

**MODALITÉS DE MISE EN ŒUVRE ET DURÉE DES MESURES DE RÉINSERTION** Contrairement aux années précédentes, les offices AI ont désormais tendance à octroyer plusieurs mesures de réinsertion successives ou à les prolonger. Cette nouvelle manière de faire favorise la préparation

progressive à la réadaptation professionnelle. En moyenne, ils octroient deux mesures (sans prolongation) par assuré ; jusqu'à trois mesures, chaque mesure supplémentaire augmente la probabilité de succès, mais à partir de quatre, la hausse n'est plus significative. Les mesures ont les meilleures chances d'aboutir lorsqu'au moins une partie d'entre elles se déroule sur le marché ordinaire de l'emploi et que l'assuré est suivi par un coach sur le lieu de travail. La durée passée dans ce cadre augmente proportionnellement au nombre de mesures. La combinaison « classique » d'entraînement à l'endurance suivi d'un entraînement progressif dure en moyenne plus de neuf mois. Lorsque les mesures de réinsertion débutent durant la phase d'intervention précoce, les assurés ont en général recours aux mesures pendant près d'un an. Chaque mois supplémentaire augmente les chances de succès d'un facteur d'à peine 1,01.

#### **INTERRUPTIONS SURTOUT DURANT L'ENTRAÎNEMENT À L'ENDURANCE**

Près de 20 % des mesures de réinsertion sont interrompues. En général, les assurés abandonnent déjà au cours de l'entraînement à l'endurance. C'est aussi à ce stade que les échecs sont les plus fréquents, c'est-à-dire que l'entraînement n'est suivi par aucune autre mesure de réadaptation. L'abandon est nettement plus rare lorsque la mesure prend la forme d'une réinsertion proche de la réalité économique et que l'assuré bénéficie d'un soutien sur le lieu de travail. L'écart parfois important des taux d'interruption constaté entre les cinq offices AI analysés dépend notamment de la composition des groupes cibles. Les offices AI présentant une part plus élevée d'assurés ayant cessé toute activité professionnelle depuis un certain temps ont des taux plus élevés. Les mesures de réinsertion sont avant tout interrompues en raison d'une dégradation de l'état de santé, d'une absence de progrès ou d'un manque de coopération et de motivation des assurés.

---

Près de 20 % des mesures de réinsertion sont interrompues.

---

#### **HAUSSE DES DÉPENSES CORRÉLÉE À LA HAUSSE DU NOMBRE DE CAS**

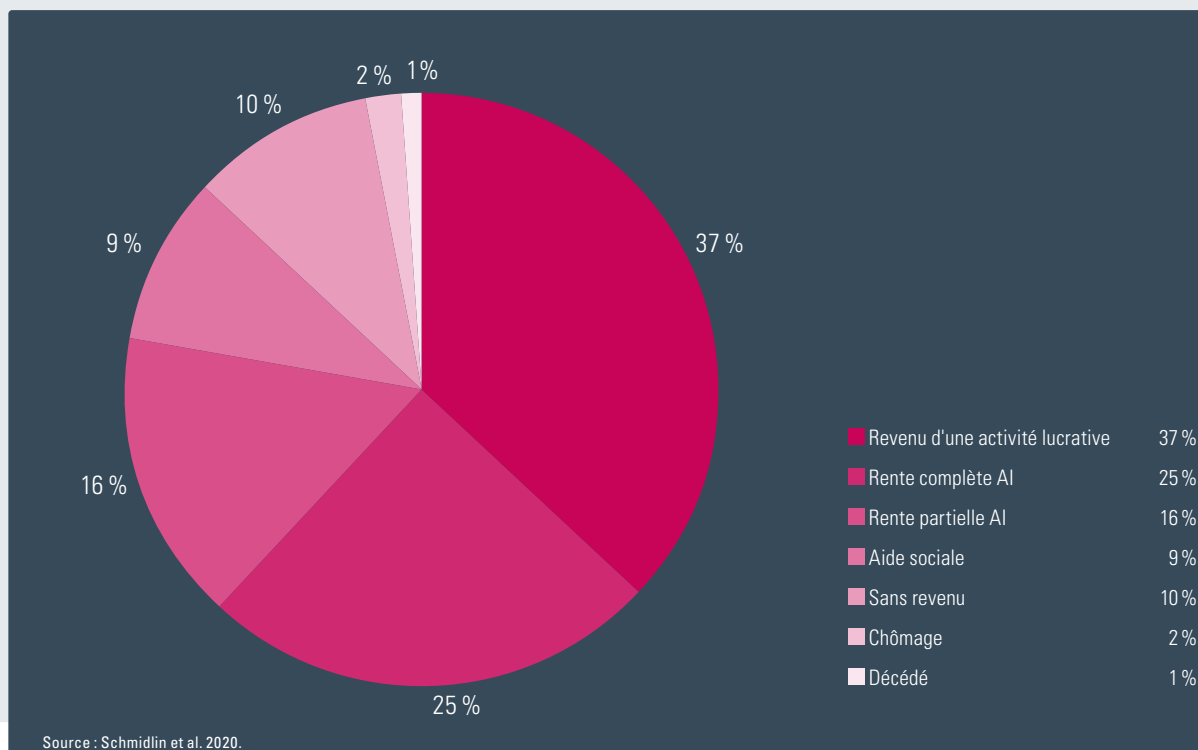
Les dépenses liées aux mesures de réinsertion augmentent sans cesse depuis 2012, ce qui s'explique avant tout par le fait que le nombre d'assurés bénéficiant de ces mesures augmente au même rythme. Malgré l'augmentation du nombre de cas constatée jusqu'en 2018, certains offices AI ont toutefois réduit leurs dépenses. Il s'agit des offices qui ont recours aux mesures de réinsertion plus rapidement dans le cours de la maladie et qui font davantage appel aux mesures proches de la réalité économique et incluant un soutien sur le lieu de travail. Les coûts par cas (sans les indemnités journalières) n'ont pas non plus enregistré une hausse identique dans tous les offices AI. Leur montant est étroitement lié à la durée et au nombre de mesures effectuées. Le passage pour plusieurs offices AI des forfaits journaliers aux forfaits mensuels pour le financement des fournisseurs de prestations n'a eu aucune influence significative, en termes statistiques, sur l'évolution des coûts. Il s'est avéré toutefois que les forfaits journaliers offrent plus de flexibilité, notamment dans les cas complexes présentant de nombreuses absences.

#### **SOLUTIONS TRANSITOIRES ET PASSAGE VERS LE MARCHÉ ORDINAIRE DE L'EMPLOI**

En moyenne, près de deux tiers des assurés atteignent, grâce au soutien apporté par les mesures de réinsertion, une capacité de réadaptation professionnelle d'au moins 50 %. Le taux de réussite a augmenté de 9 points de pourcentage. Dans les cantons présentant un taux de chômage supérieur à la moyenne, les assurés ne prennent que rarement pied dans le marché ordinaire du travail immédiatement après avoir accompli une mesure de réinsertion et sont plutôt orientés vers une mesure d'ordre professionnel de l'AI. La manière dont les offices AI conçoivent les mesures de réinsertion influence également le choix de la solution transitoire. Les offices utilisant ces mesures pour déterminer l'endurance et développer la capacité de travail (jusqu'à 50 %) passent ensuite aux mesures d'ordre professionnel dans l'optique de renforcer cette capacité. Le succès du retour en emploi dans l'économie libre dépend avant tout de deux facteurs : d'une part, les personnes ayant interrompu leur activité lucrative durant moins d'une année avant l'octroi de la mesure de réinsertion retournent plus rapidement sur le marché du travail. D'autre

## Situation professionnelle 3 ans après la dernière mesure de réinsertion (N = 5425)

G1



part, les personnes ayant effectué leur dernière mesure de réinsertion sur le marché ordinaire du travail ont plus de chances de retrouver un poste.

Les personnes effectuant des mesures de réinsertion sur le marché ordinaire du travail ont plus de chances de retrouver un poste.

**EFFETS DES MESURES DE RÉINSERTION À MOYEN ET LONG TERME** Trois ans après la dernière mesure de réinsertion, 37 % des participants sont intégrés dans le marché ordinaire du travail. Un quart des assurés perçoivent une rente AI entière et 16 % une rente partielle. En outre, 2 % sont inscrits au chômage et 9 % perçoivent l'aide sociale. Trois ans après avoir achevé la mesure de réinsertion, 10 % des assurés ne disposent ni d'un revenu d'une activité lucrative ni de prestations de la sécurité sociale (cf. graphique G1).

**CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS** Les mesures de réinsertion se sont imposées au sein des offices AI comme instrument adéquat pour la préparation progressive à la réadaptation professionnelle. En 2018, 4172 assurés ont bénéficié pour la première fois d'une mesure de réinsertion dans le cadre de la réadaptation professionnelle, ce qui correspond à une augmentation de 68,8 % par rapport à l'année 2012. Sur la même période, la probabilité d'atteindre une capacité de

travail d'au moins 50 % à l'aide d'une mesure de réinsertion a augmenté de 5 points de pourcentage. À moyen et long terme, près de 40 % des assurés pourront reprendre durablement une vie professionnelle après avoir accompli une mesure de réinsertion.

Le succès de ces mesures dépend tant du profil des assurés que des modalités de leur mise en œuvre, sans compter des facteurs « mous » tels que la collaboration des acteurs, la formulation des objectifs, le choix de la mesure de réinsertion, le suivi des assurés et l'aspect social (milieu familial, etc.), qui jouent également un grand rôle dans leur déroulement.

Les auteures du rapport d'évaluation formulent dix recommandations en vue d'améliorer les mesures de réinsertion :

- Les mesures devraient intervenir le plus tôt possible dans le cours de la maladie, tout en ayant vérifié au préalable que l'état de santé de l'assuré est stable.
- Si des mesures de réinsertion sont mises en œuvre dans le cadre de la réadaptation d'un bénéficiaire de rente AI, il convient au préalable d'établir rigoureusement si ses chances de retourner sur le marché ordinaire du travail sont réelles. On utilisera pour ce faire d'autres instruments d'évaluation que les mesures de réinsertion.
- Les spécialistes responsables de la réadaptation définiront les objectifs en collaboration avec les fournisseurs de prestations, les assurés et, si nécessaire, avec les médecins traitants, dans l'optique d'une gestion de cas globale et coordonnée.
- La préparation à la réadaptation professionnelle dans le cadre d'une mesure de réinsertion se fera par étapes, à savoir que le travail est découpé en phases et que les divers types de mesures de réinsertion sont combinés de manière réfléchie. Une partie au moins de ces mesures se déroulera sur le marché ordinaire du travail.
- Les mesures de réinsertion seront organisées selon des modèles flexibles permettant aussi d'alterner entre institutions et marché du travail ou promouvant des formes intermédiaires entre institution et employeurs du marché ordinaire, et garantissant un suivi étroit des assurés et des employeurs.
- La circulaire concernant les mesures de réinsertion ne prévoit actuellement aucune mesure permettant de renforcer la capacité de travail de l'assuré au-delà du seuil des 50 %,

bien que les mesures d'ordre professionnel et le marché du travail l'exigent en partie. Cette lacune devra être comblée.

- Le soutien proactif des employeurs sera intensifié sous forme d'échanges réguliers, d'information transparente ou de manifestations de réseautage, par exemple.
- Les offices AI devront renforcer la clarification globale de la situation et tenir compte des facteurs non liés à l'AI, en se coordonnant et en se mettant en rapport avec les services compétents pour ces problèmes.
- S'agissant de la gestion des cas, il faut s'efforcer de conserver le même interlocuteur, y compris après les mesures de réinsertion. En outre, il faut particulièrement veiller à proposer des places de travail adaptées aux besoins qui correspondent aux capacités et aux possibilités des assurés.
- Il convient également de réfléchir à la meilleure manière, pour l'AI, de soutenir et d'accompagner l'assuré sur le marché ordinaire du travail à l'issue des mesures de réinsertion, par exemple pendant le temps d'essai. ■

#### BIBLIOGRAPHIE

Schmidlin, Sabina ; Bühlmann, Eva ; Muharremi, Fitore ; Champion, Cyrielle (2020) : *Évaluation des mesures de réinsertion préparant à la réadaptation professionnelle* ; [Berne : OFAS]. Aspects de la sécurité sociale ; rapport de recherche n° 17/20 : [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Circulaire sur les mesures de réinsertion (CMR) : [www.sozialversicherungen.admin.ch/fr > AI > Données de base AI > Prestations individuelles > Circulaires > Recherche > CMR > 6 documents](http://www.sozialversicherungen.admin.ch/fr > AI > Données de base AI > Prestations individuelles > Circulaires > Recherche > CMR > 6 documents).



**Sabina Schmidlin**

Lic. phil. I, Across Concept.  
[info@acrossconcept.ch](mailto:info@acrossconcept.ch)



**Cyrielle Champion**

Docteur en administration publique, chef de projet, Socialdesign.  
[cyrielle.champion@socialdesign.ch](mailto:cyrielle.champion@socialdesign.ch)

## ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Des pertes économiques bien avant l'octroi d'une rente AI

Jürg Guggisberg,  
Severin Bischof ; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS

Quiconque perçoit une rente de l'AI à un moment de sa vie a déjà souvent perdu une partie ou la totalité de son revenu de l'activité lucrative déjà cinq ans auparavant. Par la suite, la rente de l'AI permet de stabiliser relativement bien la situation économique de ses bénéficiaires. Toutefois, environ un cinquième des bénéficiaires de rente AI doivent s'en sortir avec de faibles ressources financières.

Depuis une bonne quinzaine d'années, l'assurance-invalidité est en mutation perpétuelle. En témoignent les 4<sup>e</sup>, 5<sup>e</sup> et 6<sup>e</sup> révisions de l'AI, entrées en vigueur respectivement en 2004, 2008 et 2012. Le Développement continu de l'AI, qui instaure notamment un système de rentes linéaire, doit entrer en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2022 (LAI ; RS 831.20). La loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (LPC ; RS 831.30), importante pour un nombre croissant de bénéficiaires de rente AI, a été adaptée au 1<sup>er</sup> janvier 2021 (Schüpbach 2019).

Dans ce contexte, la question se pose de savoir dans quelle mesure ces modifications affectent la mission de l'assurance-invalidité inscrite à l'art. 1a, let. b LAI, à savoir « compenser les effets économiques permanents de l'invalidité en

couvrant les besoins vitaux dans une mesure appropriée ». Une étude de 2012 (Wanner/Pecoraro 2012) qui examinait la situation économique des bénéficiaires de rente AI à l'aide de données fiscales portant sur les années 2003-2006 donne des résultats importants pour cette période. L'amélioration de l'état des données a permis de procéder à l'actualisation, mais aussi à l'élargissement ciblé de cette étude.

Les analyses se fondaient sur la base de données synthétique WiSiER (*Wirtschaftliche Situation von Personen im Erwerbs- und Rentenalter*), qui combine des informations de la Centrale de compensation (CdC), de la statistique de la population et des ménages (STATPOP) de l'Office fédéral de la statistique (OFS), de divers registres de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) et du relevé structurel de l'OFS



regroupant les données fiscales de onze cantons (AG sans la ville d'Aarau, BE, BL, BS, GE, LU, NE, NW, SG, TI et VS). Bien que la description et l'analyse de l'étude se limitent à ces onze cantons, ses résultats peuvent être considérés comme statistiquement représentatifs pour toute la Suisse. La population résidente permanente âgée de 25 à 63/64 ans (l'année précédant l'âge ordinaire de la retraite) constitue la population de référence.

**BÉNÉFICIAIRES DE RENTE AI EN 2006 ET EN 2015** Malgré la croissance démographique et l'augmentation du taux de demandes déposées auprès de l'AI, l'effectif des bénéficiaires de rente AI a diminué de près de 11% entre 2006 et 2015. Cette baisse tient en grande partie au recul du nombre d'octrois de nouvelles rentes à la suite de l'entrée en vigueur des trois révisions susmentionnées ainsi qu'à une évolution de la jurisprudence. Tandis qu'en 2006, 23% des nouvelles demandes entraînaient l'octroi d'une rente, une analyse plus récente des données AS-AI-AC indique qu'elles n'étaient plus que 15% en 2014 (Guggisberg/Bischof 2020). La composition en fonction de l'état civil a elle aussi changé : en 2015, 66% des personnes percevant une rente n'étaient pas mariées, contre 58% dix ans plus tôt, d'après Wanner/Pecoraro (2012). En ce qui concerne la composition en fonction du sexe, la part de couples au sein desquels l'homme perçoit une rente AI a légèrement baissé entre 2006 et 2015, même si les hommes étaient les plus nombreux à percevoir une rente à chaque fois. Pour les deux années de référence, les hommes non mariés étaient toutefois les plus nombreux à toucher une rente AI, suivis des femmes non mariées. Dans les couples mariés, époux et épouse touchaient les deux une rente AI dans seulement 3%

---

En 2006, 23 % des nouveaux demandeurs obtenaient une rente AI ; en 2014, ils n'étaient plus que 15 %.

---

des cas en 2006 et 2% des cas en 2015. La structure d'âge a elle aussi évolué ponctuellement : la part de jeunes bénéficiaires de rente AI a légèrement augmenté au cours du temps. Par ailleurs, on constate entre les deux périodes d'observation que les maladies psychiques constituent de plus en plus la cause de l'invalidité.

**SITUATION EN MATIÈRE DE REVENUS EN 2015** En 2015, le revenu équivalent médian des bénéficiaires de rente AI était de 52 000 francs par année, soit inférieur d'environ 16 000 francs à celui des personnes ne touchant pas de rente AI. Le revenu équivalent correspond aux ressources financières dont disposerait un ménage s'il était composé d'une seule personne ; il permet ainsi de comparer la situation économique de ménages de tailles différentes. Un revenu équivalent médian de 52 000 francs signifie que la moitié des personnes concernées vit avec un revenu supérieur à cette somme, et que l'autre moitié vit avec un revenu inférieur.

Les différences entre les revenus globaux des personnes avec et sans rente AI s'expliquent en partie par le niveau de formation comparativement plus faible des bénéficiaires de rente AI et par d'autres caractéristiques sociodémographiques, comme l'âge et la nationalité. Toutefois, elles sont dans une large mesure la conséquence de la compensation incomplète d'un ancien revenu de l'activité lucrative. Étant donné que la rente AI a des limites inférieure et supérieure (le montant de la rente maximale correspond au double de celui de la rente minimale), les différences entre les revenus des entités économiques des personnes sans rente AI étaient nettement inférieures à celles des bénéficiaires de rente AI. Ainsi, quasiment la moitié des bénéficiaires de rente AI (49%) touchait un revenu équivalent situé entre 30 000 et 50 000 francs, tandis que les personnes sans rente AI n'étaient que 26% dans la même situation. Dans le même temps, il n'y avait quasiment aucun bénéficiaire de rente AI dans les classes de revenu les plus basses. Par exemple, 1% seulement disposait d'un revenu équivalent inférieur à 15 000 francs, tandis que les personnes sans rente AI étaient 2,5% dans cette situation.

Le fait qu'une part relativement élevée de bénéficiaires de rente AI (16%) ait un revenu équivalent annuel situé entre 35 000 et 40 000 francs résulte de leur droit à des prestations complémentaires, qui viennent s'ajouter à la rente AVS ou AI lorsque celle-ci ne suffit pas à couvrir les besoins vitaux. Pour

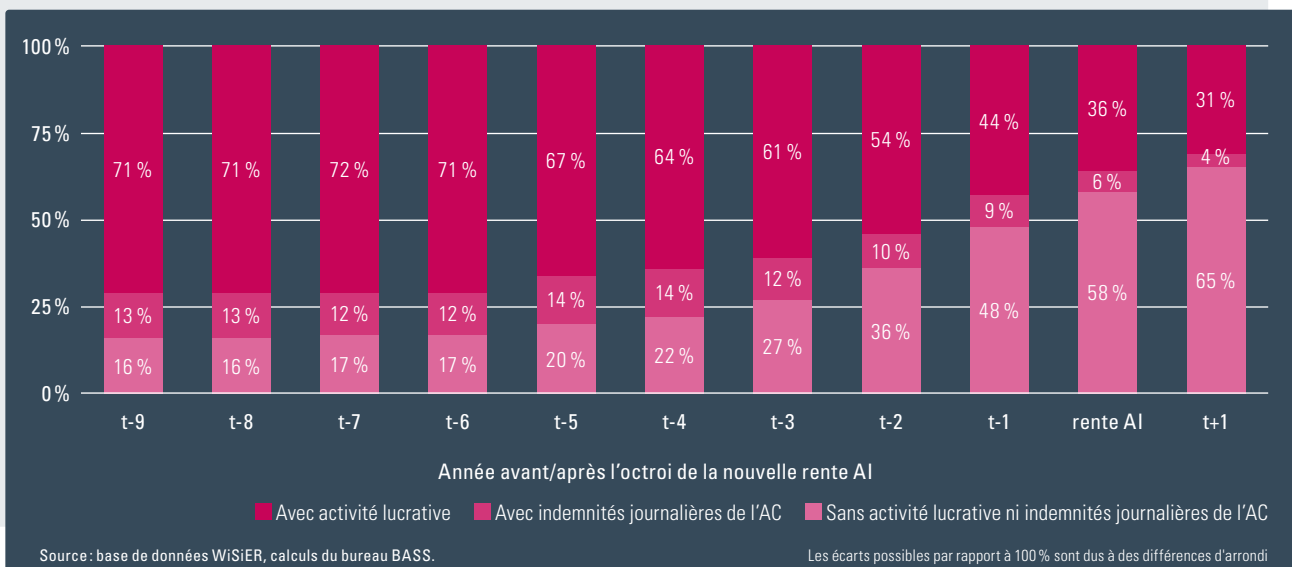
les personnes vivant à domicile, les dépenses reconnues nécessaires (loyer, besoins matériels de base et prime d'assurance-maladie) au calcul des prestations complémentaires à l'AVS/AI se trouvent ainsi dans cette fourchette de revenus. Dans la population globale sans bénéficiaires de rente AI, il n'y avait pas de concentration aussi nette dans une classe de revenu donnée. Les résultats relatifs à la répartition des revenus montrent que la rente d'invalidité couplée aux prestations complémentaires garantit en règle générale un revenu suffisant pour couvrir les besoins vitaux.

## La situation économique des bénéficiaires de rente AI dépend en grande partie du revenu des autres membres du ménage.

La situation économique des bénéficiaires de rente AI dépendait en très grande partie du revenu de l'activité lucrative des autres membres du ménage. Les bénéficiaires étaient donc moins bien lotis financièrement lorsque leur entité économique n'avait pas de revenu substantiel d'une activité lucrative en plus de la rente. Il s'agissait en l'occurrence surtout de personnes vivant seules, dont le revenu était essentiellement composé de la rente AI et d'éventuelles prestations complémentaires (médiane : 41 000 francs). La probabilité qu'un revenu de l'activité lucrative s'ajoute à la rente AI était plus élevée chez les couples. Ainsi, le revenu équivalent médian était nettement plus élevé chez les bénéficiaires de rente AI vivant en couple sans enfant (60 000 francs) que chez les personnes vivant seules. La médiane était légèrement plus haute lorsque c'était la femme (62 000 francs) qui percevait la rente plutôt que l'homme (58 000 francs). Le revenu équivalent médian était légèrement inférieur (54 000 francs) lorsque le ménage comptait aussi des enfants. Le rôle compensateur des rentes pour enfant apparaissait dans le fait que les différences de revenus entre ménages avec et sans rente AI étaient nettement plus faibles dans les constellations incluant des enfants que dans celles sans enfants.

Statut professionnel des personnes ayant touché une nouvelle rente AI en 2014 durant les années précédant et suivant l'octroi de la rente

G1



**ÉVOLUTION ENTRE 2006 ET 2015** En comparaison avec l'étude Wanner/Pecoraro (2012), les inégalités de revenus entre personnes avec et sans rente AI n'ont en moyenne quasiment pas changé sur la période considérée. En revanche, les inégalités de revenus entre bénéficiaires ont eu tendance à baisser légèrement, alors qu'elles se sont accrues entre les personnes sans rente AI.

Le taux de bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AI est passé de 33% en 2006 à 48% à 2015. En parallèle, moins de bénéficiaires de l'AI (ou de leurs conjointes ou conjoints) ont perçu des prestations du 2<sup>e</sup> ou du 3<sup>e</sup> pilier (51% en 2006 contre 45% en 2015), et la part d'entités économiques bénéficiaires d'une rente AI déclarant un revenu d'une activité lucrative est passée de 52% à 48%. Cela pourrait s'expliquer par le changement dans la composition de la population de base (p. ex. moins de personnes mariées, plus de jeunes bénéficiaires de l'AI, etc.) et par l'évolution des conditions sur le marché de l'emploi. En ce qui concerne la composition des revenus, on observe par ailleurs que la contribution de la rente d'invalidité du 1<sup>er</sup> pilier au revenu global a légèrement

baissé et que la pertinence des prestations complémentaires (ainsi que de l'allocation pour impotent) s'est accrue. Chez les couples, le revenu de l'activité lucrative de la femme a en outre gagné en importance.

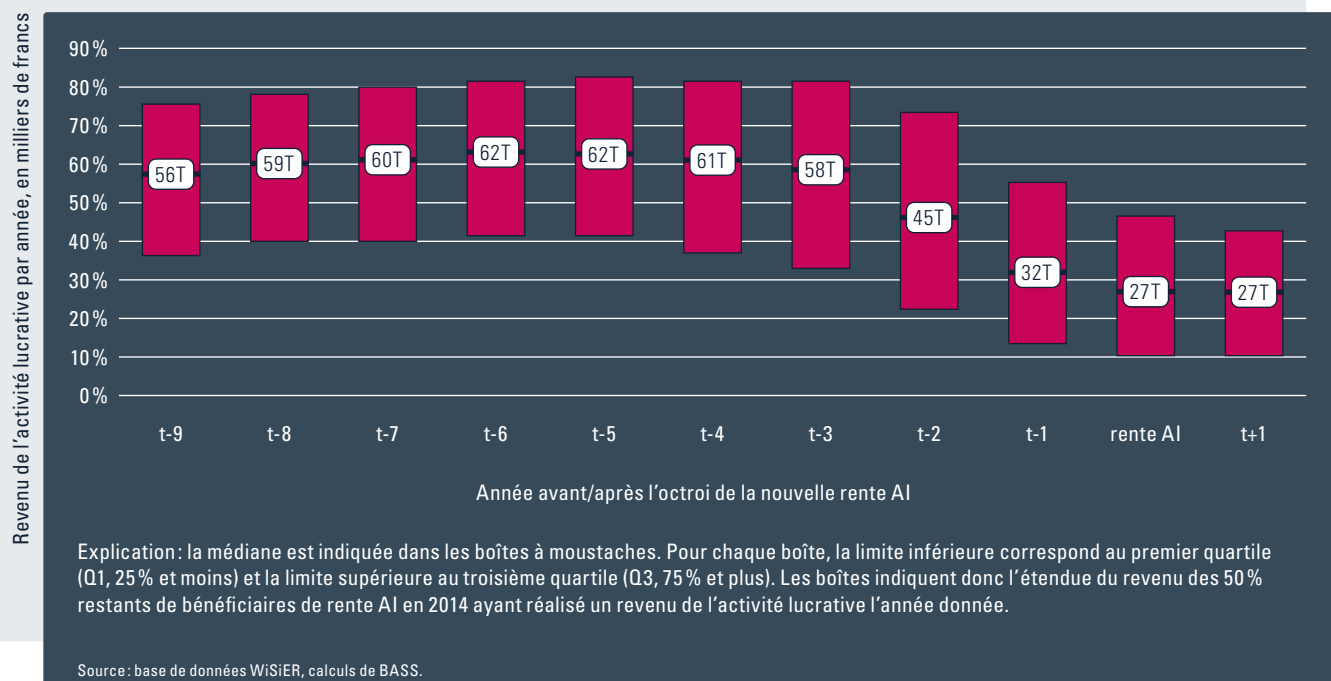
Le taux de bénéficiaires de PC est passé de 33% en 2006 à 48% à 2015.

### ÉVOLUTION DES REVENUS DES PERSONNES ASSURÉES PERCEVANT UNE NOUVELLE RENTE EN 2014

Les données disponibles permettent non seulement une perspective transversale, mais aussi des analyses au fil du temps. Afin d'examiner l'évolution des revenus au cours des années précédant et suivant la perception d'une rente, la situation de

**Revenu de l'activité lucrative des personnes ayant touché une nouvelle rente AI en 2014**  
durant les années précédant et suivant l'octroi de la rente; médiane, Q1 et Q3

G2



Dans les 5 années précédant la perception d'une rente, la moitié perd tout son revenu de l'activité lucrative et l'autre moitié voit diminuer ce revenu rapidement.

chaque personne assurée s'étant vu octroyer une nouvelle rente en 2014 a été considérée de manière isolée (cohorte 2014). Il en est ressorti que le taux d'activité des personnes concernées diminuait nettement trois à cinq ans déjà avant l'octroi de la rente AI. En parallèle, un bon tiers de la cohorte avait encore une activité lucrative en 2015, soit l'année suivant celle de l'octroi de la rente (voir graphique G1).

Les personnes ayant le plus conservé une activité lucrative après l'octroi d'une rente étaient celles atteintes de troubles neurologiques en particulier ; les moins nombreuses étaient les femmes mariées et les personnes étrangères. Les personnes ayant conservé une activité lucrative après l'octroi d'une rente partielle réalisaient un revenu nettement plus bas qu'avant de toucher une rente : leur revenu avait diminué de plus de la moitié en moyenne. Les analyses approfondies du taux d'activité montrent qu'un relativement grand nombre de personnes avaient abandonné leur activité lucrative ou subi de fortes baisses de salaire en particulier deux ans avant de se voir octroyer une rente (graphique G2).

En ce qui concerne la situation économique, on constate que le revenu équivalent des ménages après l'octroi d'une rente était en moyenne encore légèrement inférieur à celui réalisé deux ans avant cet octroi : tandis que les indemnités de chômage et, le cas échéant, l'aide sociale permettaient de combler les lacunes financières jusqu'à l'octroi de la rente, les prestations de l'AI, du 2<sup>e</sup> pilier et les prestations complémen-

### Mesure de la pauvreté en Suisse : quelle est la prise en compte de la fortune dans le calcul ?

La pauvreté financière peut être définie en termes absolus et relatifs.

La pauvreté absolue renvoie au fait de tomber sous un minimum vital déterminé : toute personne qui ne dispose pas des ressources financières pour acquérir les biens et services permettant son intégration sociale est considérée comme pauvre. Le seuil de pauvreté utilisé par l'OFS découle des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) (OFS 2018 ; CSIAS 2020, p. 3).

Toute personne qui vit dans un ménage dont le revenu sans fortune est nettement inférieur au revenu national moyen est dans une situation de pauvreté relative (ou de pauvreté monétaire) et est considérée comme menacée par la pauvreté. Sous cet angle, la pauvreté dépend de la situation économique non seulement de la personne concernée, mais aussi des autres personnes du pays ; le seuil de risque de pauvreté est donc une valeur relative. Le revenu disponible des ménages, c'est-à-dire le revenu après déduction des charges de transfert (impôts, primes d'assurance-maladie, etc.), sert de base au calcul des seuils. En Suisse, en 2018, cette base pour un ménage d'une personne correspondait à un revenu équivalent mensuel de 2079 francs (50 % du revenu équivalent médian) ou de 2495 francs (60 % du revenu équivalent médian), soit respectivement 24 948 ou 29 940 francs par année (OFS 2018 ; CSIAS 2020, p. 3).

La base de données WiSiER, qui a été utilisée dans la présente étude, tient également compte de la fortune en se basant sur les données fiscales. Ainsi, 5 % de la « fortune rapidement mobilisable » sont alloués au revenu global des ménages ayant été calculé et analysé dans l'examen de la situation économique des bénéficiaires de rente AI. Les indicateurs utilisés par l'OFS n'étaient cependant pas tous utilisables pour le calcul du revenu disponible et pour la détermination, sur cette base, des seuils de pauvreté et de risque de pauvreté ainsi que des taux correspondants.

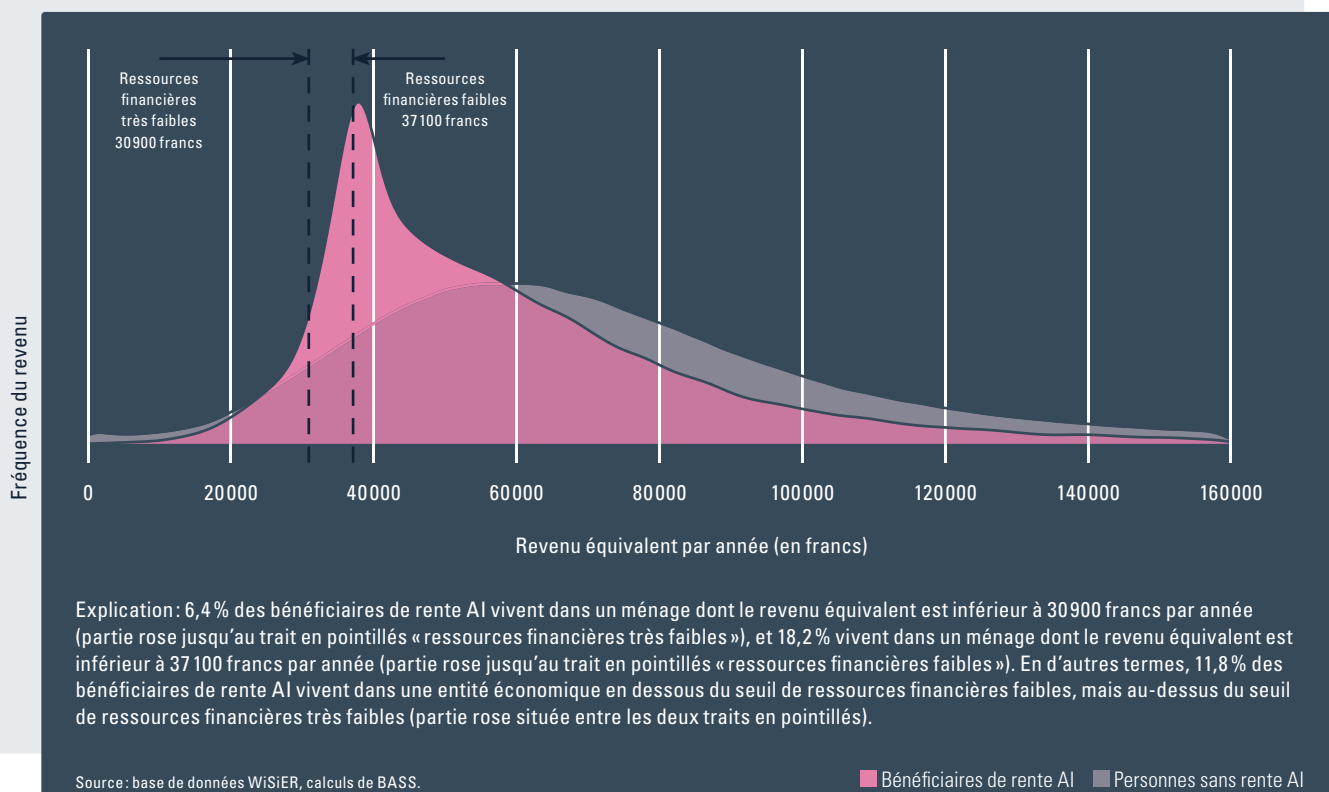
Le revenu global des ménages calculé ici est donc une valeur brute ne permettant certes pas de comparaison directe avec le taux de risque de pauvreté de l'OFS, mais des déductions solides sur la situation économique des ménages concernés grâce à la prise en compte d'une partie de la fortune éventuellement disponible. Par conséquent, dans le présent rapport, les ménages au revenu inférieur à 60 % du revenu équivalent médian sont appelés ménages aux ressources financières faibles, et ceux au revenu inférieur à 50 % du revenu équivalent médian sont appelés ménages aux ressources financières très faibles. Les valeurs seuils correspondantes sont fixées à respectivement 37 100 francs et 30 900 francs par année.

L'idée de prendre à l'avenir tant le revenu que la fortune dans le concept de pauvreté utilisé pour les analyses socio-économiques n'est en principe pas contesté. Le fait que les analyses et les indicateurs se soient jusqu'à présent limités à la pauvreté monétaire (sans intégration de la fortune) tient largement à l'absence de données appropriées jusque-là. L'OFS a publié un document d'information sur ce sujet (OFS 2020).

taires permettaient ensuite de compenser en partie la perte de revenu de la personne touchant une rente AI. Bien que le revenu médian n'ait en moyenne que peu changé directement avant et après l'octroi de la rente, celle-ci a permis de diviser par deux le pourcentage de personnes aux ressources finan-

**Fréquence des revenus équivalents des personnes avec et sans rente AI en 2015 et valeurs seuils pour les ménages aux ressources financières faibles et très faibles**

G3



cières très faibles, les faisant passer de 19 % à 8 %. En effet, les prestations du 1<sup>er</sup> pilier, grâce notamment à la rente minimale, ont permis de soutenir en particulier les revenus les plus bas.

**UNE COUVERTURE APPROPRIÉE DES BESOINS**

**VITAUX** Le concept de risque de pauvreté montre dans quelle mesure l'assurance-invalidité arrive à compenser les conséquences économiques de l'invalidité grâce à une couverture appropriée des besoins vitaux. Dans cette analyse, les données disponibles ne permettent pas de déterminer le taux de risque de pauvreté tel qu'il est calculé par l'OFS : elles sont fondées sur le revenu équivalent médian disponible sans prendre en compte la fortune. Les indicateurs de la présente analyse s'inspirent en revanche du revenu global brut du ménage qui, à partir des données fiscales, contient aussi une composante tenant compte de la fortune disponible.

Afin d'éviter toute confusion avec le taux de risque de pauvreté de l'OFS, la présente étude parle de ménages aux ressources financières faibles (touchant moins de 60 % du revenu équivalent médian) et de ménages aux ressources financières très faibles (touchant moins de 50 % du revenu équivalent médian ; voir encadré, p. 36). La valeur seuil pour les personnes aux ressources financières faibles ou très faibles se base sur le revenu équivalent médian de la population globale, qui était de 61 800 francs en 2015.

Parmi tous les bénéficiaires de rente AI en 2015, 18,2 % vivaient dans un ménage aux ressources faibles et 6,4 % dans un ménage aux ressources très faibles (partie rose à gauche des valeurs limites correspondantes dans le graphique G3). À titre de comparaison, les taux pour les personnes qui ne touchaient pas de rente AI étaient respectivement de 12,0 % et de 7,3 %. Une personne bénéficiant d'une rente AI a ainsi nettement plus de risques de vivre dans un ménage aux ressources

## L'AI parvient relativement bien à garantir au moins une existence modeste à la plupart de ses bénéficiaires de rente.

financières faibles qu'une personne sans rente AI. Le risque qu'elle ait des ressources financières très faibles est en revanche un peu moindre. La grande différence entre les taux des ménages avec ressources financières faibles et très faibles s'explique par le fait qu'un nombre relativement élevé d'entre eux relève de la catégorie étroite située entre les deux seuils de risque de pauvreté utilisés.

Le résultat montre que la définition permettant de calculer une valeur-seuil est très importante pour les ménages aux ressources faibles et très faibles (voir les parties colorées dans le graphique **G3**). Une concentration comparable de revenus dans une fourchette donnée ne s'observe pas chez les personnes sans rente AI, c'est pourquoi les deux taux au sein de la population globale (sans les bénéficiaires de rente AI) diffèrent moins.

**CONCLUSION** Pour répondre à la problématique principale, les chiffres obtenus peuvent être interprétés comme le fait que l'assurance-invalidité permet relativement bien à la plupart de ses bénéficiaires de rente d'éviter de mener une existence avec des ressources financières très faibles. Par contre, un cinquième environ des bénéficiaires de rente AI doit vivre avec des ressources financières faibles, soit une proportion bien plus élevée que parmi les personnes sans rente AI.

Dans ce contexte, il faut aussi intégrer et interpréter les résultats portant sur l'évolution des revenus des personnes ayant perçu une nouvelle rente en 2014. Deux ans avant de se voir octroyer une rente, un quart (27%) et un cinquième (19%) des personnes de cette cohorte vivaient avec des ressources financières respectivement faibles et très faibles. Un an après l'octroi, ces taux baissaient à respectivement 18% et 8%.

La rente AI permet d'améliorer relativement vite la situation financière d'un nombre non négligeable de bénéficiaires. Cela tiendrait aussi au fait que l'octroi d'une rente AI débloque l'accès, entre autres, aux prestations complémentaires et à la garantie d'une couverture minimale des besoins vitaux.

### BIBLIOGRAPHIE

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS 2020): *Pauvreté et seuils de pauvreté*; [CSIAS: Berne]: [www.csias.ch](http://www.csias.ch)  
> Publications > Documents de base > PDF.

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2020): « Davantage de mesures de réadaptation et moins de rentes: les effets du changement de stratégie », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 4, pp. 27-35.

Guggisberg, Jürg; Liechti, Lena; Bischof, Severin (2020): *Die wirtschaftliche Situation von IV-Rentnerinnen und IV-Rentnern* (en allemand, avec résumé en français); [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 14/20: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch)  
> Publications & Services > Recherche et évaluation  
> Rapports de recherche.

Office fédéral de la statistique (OFS 2020): *Mesurer la pauvreté en tenant compte de la fortune (AssetPov) – Considérations méthodologiques*; [OFS: Neuchâtel]: [www.experimental.bfs.admin.ch](http://www.experimental.bfs.admin.ch)  
> Méthodes d'innovation > Mesurer la pauvreté en tenant compte de la fortune (AssetPov) > PDF.

Schüpbach, Nadine (2019): « Réforme des prestations complémentaires: quels changements? », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 3, pp. 54-57.

Office fédéral de la statistique (OFS 2018): *Revenus et conditions de vie (SILC) 2016 – La dynamique de la pauvreté en Suisse*; [OFS: Neuchâtel]: [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch) > Trouver des statistiques > 20 – Situation économique et sociale de la population > Situation sociale, bien-être et pauvreté > Publications > PDF.

Wanner, Philippe; Pecoraro, Marco (2012): « La situation économique des rentiers AI », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 3, pp. 171-176.



#### Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., directeur du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale, BASS.  
[juerg.guggisberg@buerobass.ch](mailto:juerg.guggisberg@buerobass.ch)



#### Severin Bischof

Master of Science in Economics, responsable du secteur Gestion de données et analyses, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.  
[severin.bischof@buerobass.ch](mailto:severin.bischof@buerobass.ch)

ASSURANCE-INVALIDITÉ

# Évaluation de la contribution d'assistance de 2012 à 2019

Jürg Guggisberg,  
Severin Bischof ; Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale (BASS)

La contribution d'assistance améliore la qualité de vie des personnes atteintes d'un handicap et leur permet de mener une vie autonome et responsable à leur domicile. Bien qu'elle permette de décharger quelque peu les proches, ceux-ci passent encore beaucoup de temps à fournir de l'aide. Pour la plupart des bénéficiaires, la gestion administrative de la contribution d'assistance constitue un fardeau.

La contribution d'assistance a été introduite le 1<sup>er</sup> janvier 2012 dans le cadre de la révision 6a de l'AI (10.032). Elle donne les moyens aux bénéficiaires d'une allocation pour impotent (API) ayant l'exercice de leurs droits civils d'engager des assistants pour leur fournir l'aide dont ils ont régulièrement besoin afin de continuer à vivre chez eux ou de quitter un home. L'évaluation continue de la contribution d'assistance a livré des informations détaillées sur le nombre et les caractéristiques des bénéficiaires, sur les assistants, sur l'évolution des coûts et sur l'impact de la prestation sur la situation de vie des bénéficiaires. Le rapport final dresse un bilan de la période allant de 2012 à 2019. Il fait état d'une hausse constante de la demande et d'une satisfaction globalement élevée des personnes qui ont bénéficié de la prestation depuis son introduction.

**ÉVOLUTION DE LA DEMANDE** Entre 2012 et 2019, un total de 3466 adultes ont touché une contribution d'assistance. Depuis l'introduction de la prestation début 2012, le nombre de nouveaux bénéficiaires a progressé de manière relativement constante de 420 personnes par année. À ces chiffres s'ajoutent 149 personnes qui étaient mineures au moment de leur inscription, et 675 personnes qui ont cessé de percevoir la contribution. En 2019, 2940 adultes ont touché une contribution d'assistance, parmi lesquels 328 (11%) avaient déjà dépassé l'âge ordinaire de la retraite. Le décès du bénéficiaire est en cause dans plus de la moitié des cas d'arrêt de perception (426 personnes). Les 249 personnes restantes n'ont plus demandé de contribution d'assistance par choix ou parce qu'elles ne remplissaient plus les conditions d'octroi. Les

principaux motifs de renonciation à la contribution qui ont été indiqués sont le principe de l'AI selon lequel les membres de la famille ne peuvent pas être reconnus comme assistants, la charge administrative élevée, la difficulté de trouver des assistants appropriés et des raisons de santé.

En 2019, 7,1% des adultes touchant une API (hors retraités AVS) et 10,9% de l'ensemble des bénéficiaires d'une API vivant à domicile étaient bénéficiaires d'une contribution d'assistance. La part des bénéficiaires varie considérablement d'un canton à l'autre (entre 5,5% et 17,9%). Ces variations intercantionales ne s'expliquent ni par la structure (degré d'impotence)

De 2012 à 2019, 950 mineurs ont perçu une contribution d'assistance – avec demande en croissance.

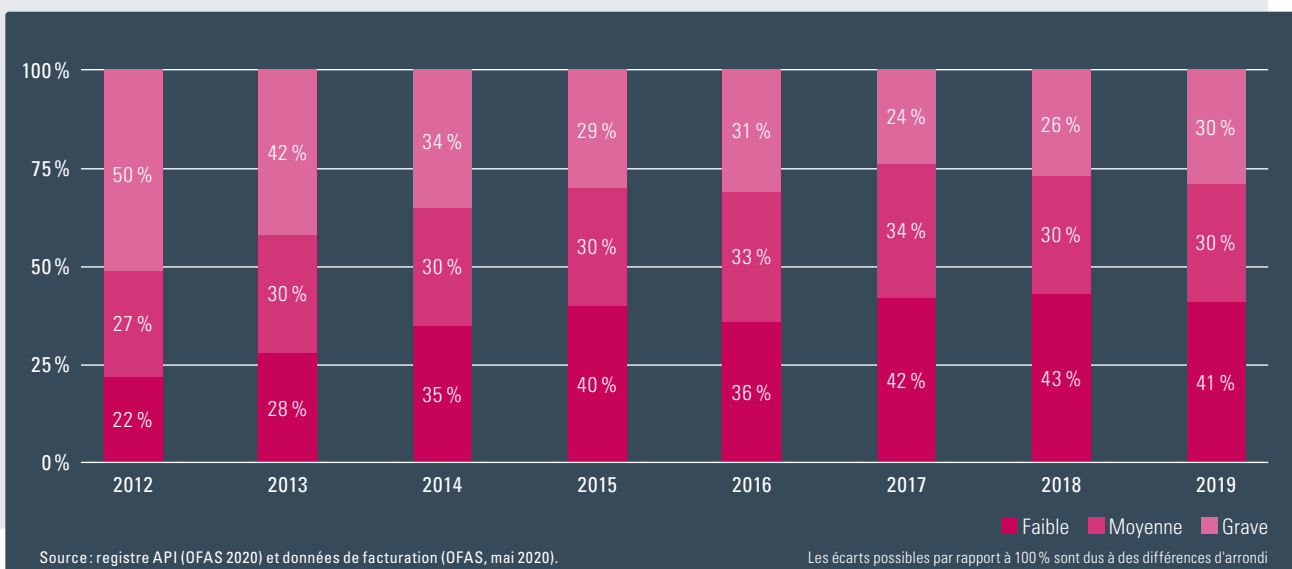
du groupe des bénéficiaires d'une API dans les différents cantons, ni par le degré d'urbanisation ou la taille des cantons, ni par la part cantonale des personnes vivant en home sur l'ensemble des bénéficiaires d'une API. Les raisons de ces importantes différences intercantionales sont encore largement inconnues et nécessiteraient des analyses approfondies.

Durant la période sous revue, 950 mineurs ont perçu une contribution d'assistance. Dans les premiers temps qui ont suivi l'introduction de la mesure en 2012, la demande a été relativement faible parmi les mineurs (42 nouveaux bénéficiaires), mais elle a augmenté au fil du temps. En 2018 et en 2019, on dénombrait quelque 160 nouveaux bénéficiaires mineurs par année. En 2019, 696 mineurs ont effectivement touché une contribution d'assistance, ce qui correspond à 7,1% de l'ensemble des mineurs percevant une API cette année-là. La part la plus élevée de bénéficiaires mineurs d'une contribution d'assistance concerne les personnes touchant un supplément pour soins intenses de six heures et atteintes d'impotence grave (43%) ou moyenne (29%).

**QUI SONT LES BÉNÉFICIAIRES DE LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE?** En 2019, parmi les bénéficiaires adultes d'une API vivant à domicile, environ 11% percevaient une

Proportion des bénéficiaires d'une contribution d'assistance : degré d'impotence et première année de perception

G1





contribution d'assistance. Les bénéficiaires adultes de la prestation ayant droit à une allocation pour impotence grave étaient nettement plus nombreux (35 %) que ceux touchant une allocation pour impotence moyenne (11 %) ou faible (6 %). C'est surtout à l'introduction de la mesure qu'ils étaient fortement surreprésentés (voir graphique G1). Leur proportion parmi les nouveaux bénéficiaires annuels a ensuite diminué.

Les bénéficiaires adultes atteints de troubles du système nerveux (taux de perception de 22 %) ou des organes moteurs (15 %) ont été sensiblement plus nombreux à percevoir une contribution d'assistance que les personnes souffrant de troubles psychiques (5 %), lesquelles touchent pour la plupart une API faible. Les personnes atteintes d'une infirmité congénitale (taux de perception de 9 %) étaient elles aussi sous-représentées.

Quant aux mineurs, ceux ayant droit à une API grave ont également été nettement plus nombreux à percevoir une contribution d'assistance que les mineurs avec un plus faible degré d'impotence. Conformément aux attentes, une grande majorité (65 %) des mineurs bénéficiaires de la contribution d'assistance touchaient un supplément pour soins intenses de six heures ou plus. La perception d'un tel supplément (pour au moins six heures par jour) constitue en effet l'une des conditions d'octroi de la contribution d'assistance. Dans

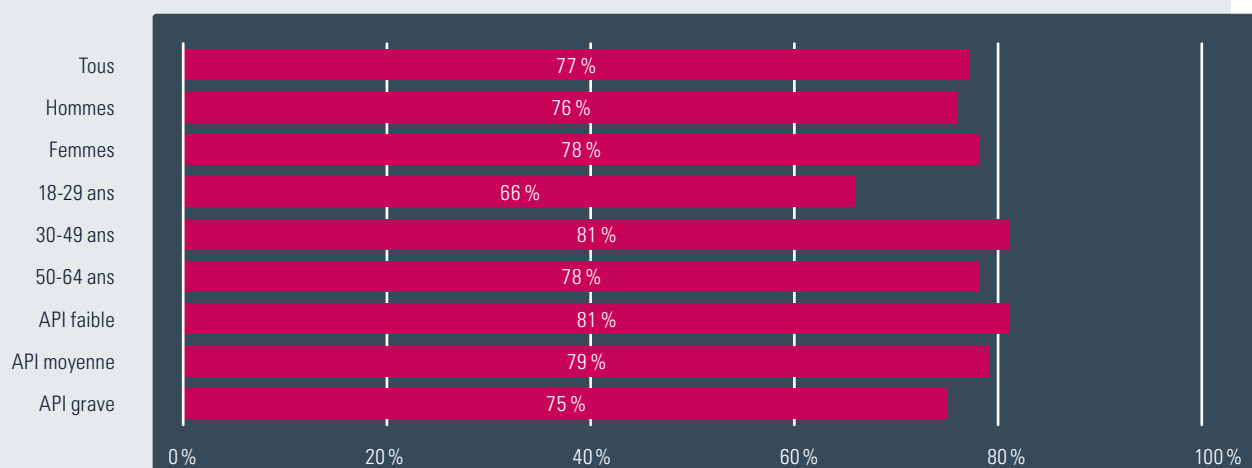
ce groupe, le taux de perception atteignait 39 %. Un bon tiers des mineurs bénéficiaires d'une contribution d'assistance l'ont perçue parce qu'ils remplissaient une autre des conditions spécifiques (intégration dans une classe ordinaire ou exercice d'une activité lucrative), et non parce qu'ils touchaient un supplément pour soins intenses. Pour ce groupe, le taux de perception s'élevait à 2,8 %. Si l'on observe l'évolution qui suit l'année de la première contribution d'assistance, on constate que la proportion de bénéficiaires mineurs ne touchant pas de supplément pour soins intenses ou percevant un supplément de moins de six heures a sensiblement augmenté, puisqu'elle est passée de 24 % en 2012 à 50 % en 2019.

### MONTANT ET UTILISATION DE LA CONTRIBUTION D'ASSISTANCE

Pour la période analysée, le montant médian de la contribution d'assistance mensuelle (maximale) octroyée à des adultes est de 1900 francs. Autrement dit, la moitié des bénéficiaires touchaient une contribution d'assistance de moins de 1900 francs par mois et l'autre moitié une contribution plus élevée. Étant donné qu'un montant beaucoup plus élevé a été octroyé dans quelques cas, la contribution moyenne (2840 francs) est nettement supérieure à la médiane. Le montant médian de la contribution d'assistance allouée à des adultes a fortement diminué entre 2012 (3100

Taux d'utilisation de la contribution d'assistance octroyée

G2



Source: décisions et données de facturation (OFAS, mai 2019) des bénéficiaires actifs en 2019 (hors bénéficiaires ayant atteint l'âge de la retraite AVS).

---

## Pour la période analysée, le montant médian de la contribution d'assistance mensuelle octroyée à des adultes est de 1900 francs.

---

francs) et 2019 (1300 francs) : jusqu'en 2015 parce que la proportion de bénéficiaires atteints d'impotence grave a baissé, puis parce que les montants ont fléchi pour les trois degrés d'impotence.

En moyenne, les bénéficiaires n'utilisent que les trois quarts du montant maximal auquel ils ont droit. La principale raison qu'ils invoquent est l'aide non rémunérée de leur partenaire ou d'autres membres de leur famille. Le taux d'utilisation de la contribution d'assistance par les bénéficiaires les plus âgés et les personnes qui présentent une impotence faible est en revanche légèrement plus élevé (voir graphique G2). Ce taux augmente également avec l'allongement de la durée de perception, ce qui indique qu'il faut un certain temps pour passer d'un cadre de prise en charge à un autre. En 2019, les dépenses se sont élevées à environ 63 millions de francs (uniquement pour les bénéficiaires n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite AVS).

Chez les mineurs, le montant médian de la contribution d'assistance mensuelle (maximale) disponible s'élevait à 3380 francs, un chiffre nettement supérieur à son équivalent chez les adultes (1890 francs). Cette différence s'explique par une proportion plus élevée de mineurs percevant une allocation pour impotence grave et/ou un supplément pour soins intenses. Au total, les prestations fournies aux mineurs, qui atteignaient environ 0,6 million de francs en 2012, ont augmenté de manière constante pour atteindre 16 millions de francs en 2019.

**IMPACT SUR LA SITUATION EN MATIÈRE DE LOGEMENT** En 2019, parmi les 3466 bénéficiaires adultes d'une contribution d'assistance, 232, soit à peine 7% de tous les

bénéficiaires, vivaient en home avant de percevoir cette prestation pour la première fois. Autrement dit, depuis huit ans que le dispositif existait, 1,8% des 12 800 personnes vivant en home et percevant une API ont décidé de demander la contribution d'assistance pour sortir de leur institution. L'enquête effectuée auprès des bénéficiaires n'a pas donné de renseignement exact sur le nombre de personnes auxquelles la contribution d'assistance a permis d'éviter une entrée en home. Mais les réponses des personnes interrogées indiquent que la contribution d'assistance y participe dans une large mesure et permet à de nombreux bénéficiaires de ne pas se poser la question d'une entrée en institution ou de la reporter temporairement.

En ce qui concerne les mineurs, 55% des responsables légaux interrogés considèrent que la contribution d'assistance joue un rôle important ou prépondérant dans le fait que leur enfant puisse continuer à vivre à domicile. Pour 45% d'entre eux, la contribution d'assistance ne joue qu'un rôle secondaire, voire pas de rôle du tout.

**IMPACT SUR LA SATISFACTION** Pour la majorité des bénéficiaires et des parents ou responsables légaux interrogés, la contribution d'assistance est un instrument approprié pour atteindre les objectifs prioritaires fixés dans le message relatif à la révision 6a de l'AI (10.032). Elle favorise l'autonomie et la responsabilité individuelle, améliore les chances de vivre de manière autonome à domicile malgré le handicap, et facilite l'intégration sociale. Ainsi, environ 80% des 1906 bénéficiaires adultes et 88% des responsables légaux de bénéficiaires mineurs (n = 553) ayant participé à l'enquête ont indiqué être satisfaits ou très satisfaits de la nouvelle prestation. Environ trois quarts des bénéficiaires adultes estiment en outre que la contribution d'assistance a amélioré leur qualité de vie et leur autonomie, de même que près de deux tiers des responsables légaux de bénéficiaires mineurs pour leur enfant. Par contre, les retours relatifs à l'insertion professionnelle six mois après le premier octroi ont montré que la contribution d'assistance n'a eu que peu ou pas d'impact sur l'activité professionnelle.

**IMPACT SUR LA FAMILLE ET L'ENTOURAGE** Une nette majorité des personnes interrogées estiment que la contribution d'assistance a permis de réduire la charge pesant sur

leur famille et leur entourage. 70 % des adultes interrogés ont en outre déclaré que la charge incombant aux proches avait diminué depuis qu'ils percevaient une contribution d'assistance. Près de quatre sur dix d'entre eux bénéficiaient désormais de moins d'aide de la part de personnes qui vivent dans le même ménage. Toutefois, deux tiers (66 %) des personnes interrogées estiment que leurs proches sont encore sollicités ou très sollicités.

La majorité des responsables légaux d'enfants bénéficiant d'une contribution d'assistance considèrent que celle-ci améliore la situation familiale. Environ deux tiers ont indiqué qu'ils avaient (plutôt) plus de temps pour eux ou pour leur partenaire ; 71 % estimaient que la garde de leur enfant était moins ou plutôt moins lourde, et trois quarts des familles ayant plusieurs enfants disaient avoir moins l'impression de négliger leurs autres enfants. L'impact sur la situation familiale a été la réponse la plus souvent citée par les mineurs interrogés comme étant l'expérience la plus positive faite avec la contribution d'assistance.

**CHARGE ADMINISTRATIVE** Pour un peu moins de la moitié des personnes interrogées, il a été plutôt facile ou très facile de trouver des assistants appropriés, alors que cela a été plutôt difficile, voire très difficile pour l'autre moitié. En effet, les rares intéressés ont souvent jugé le taux d'occupation trop faible et ont été découragés, selon un tiers des personnes interrogées, par les horaires irréguliers et les bas salaires. De plus, un grand nombre de candidats ne disposaient pas des qualifications nécessaires pour accomplir les tâches demandées. La part des bénéficiaires d'une contribution d'assistance qui rencontrent des difficultés pour trouver

une personne appropriée a légèrement augmenté au cours des dernières années (64 % en 2019 contre 54 % en 2012) ; la difficulté est plus grande pour les personnes touchant une contribution d'assistance plus élevée. Une bonne moitié des bénéficiaires connaissaient l'assistant avant de l'engager.

La répartition des candidats à ces postes d'assistants s'est révélée inégale : ceux-ci sont manifestement plus nombreux en milieu rural que dans les villes. Par ailleurs, l'embauche s'avérait plus aisée en Suisse centrale que dans les autres grandes régions du pays.

Un peu moins de trois quarts des personnes interrogées estiment que l'organisation de l'aide dont elles ont besoin représente une charge. Deux tiers des personnes sont rebutées par le temps nécessaire à l'établissement des décomptes mensuels. Presque toutes les personnes interrogées (97 %) se sont mises en quête d'informations et de soutien durant la période d'introduction. Alors qu'une bonne moitié d'entre elles ont facilement trouvé les informations ou le soutien qu'elles recherchaient, près d'un tiers ont éprouvé des difficultés à se les procurer. Tous bénéficiaires confondus, près de la moitié des personnes interrogées ont indiqué qu'il était difficile, voire très difficile d'obtenir des informations et un soutien à propos de la contribution d'assistance, les proportions correspondantes étant restées constantes au fil des années. L'offre n'est en effet pas encore optimale : il existe un potentiel d'amélioration en ce qui concerne son accessibilité ainsi que la qualité des informations et du soutien prodigué.

**BILAN ET POTENTIEL D'AMÉLIORATION** Les résultats de l'enquête permettent d'affirmer que la contribution d'assistance atteint les objectifs prioritaires définis pour une majorité de bénéficiaires. La prestation renforce l'autonomie et la responsabilité des bénéficiaires, ce qui améliore leurs chances de vivre de manière autonome à domicile malgré le handicap et facilite leur intégration sociale et professionnelle.

Huit ans après l'introduction de la prestation, le nombre moyen initialement prévu de 3000 bénéficiaires par an de 2012 à 2026 n'a pas encore été atteint. En 2019, 2612 adultes ont bénéficié d'une contribution d'assistance (étant donné que les chiffres sont tirés de la facture de l'AI, les retraités AVS bénéficiant d'une assistance ne sont pas comptabilisés). Si l'évolution observée au cours des huit premières années

---

Près de trois quarts des personnes interrogées estiment que l'organisation de l'assistance représente une charge.

---

se poursuit au même rythme, l'effectif des bénéficiaires devrait atteindre près de 3000 personnes en 2020, même si la moyenne au fil des années était plus faible. Le nombre des personnes qui n'auront plus recours à cette prestation risque lui aussi d'augmenter avec le temps, et ce pour différentes raisons (décès, détérioration de l'état de santé, passage à l'AVS, entrée en home, etc.). Aucune prévision n'a été faite pour les bénéficiaires mineurs. Un monitoring mis en place par l'OFAS permettra de continuer à observer les paramètres centraux de la contribution d'assistance. Des indicateurs relatifs à cette prestation seront repris dans la statistique standard de l'OFAS.

Dans le message du Conseil fédéral, les coûts annuels moyens pour l'AI avaient été estimés à 47 millions de francs pour les quinze premières années. En 2016, soit cinq ans après l'introduction de la prestation, ce chiffre était déjà quasiment atteint, avec 45 millions de francs dépensés. En 2019, les dépenses se montaient à près de 63 millions de francs (uniquement pour les bénéficiaires n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite AVS). Pour les années 2012 à 2019, les coûts moyens annuels sont de l'ordre de 38,8 millions de francs.

Les personnes interrogées ont émis diverses propositions d'amélioration, dont une simplification administrative (48 %) et une conception plus large du besoin d'aide (25 %). Outre une meilleure aide pour commencer, sous la forme d'un guide ou d'une brochure d'information, par exemple, elles souhaiteraient disposer d'une possibilité de décompte sur Internet (par un système accessible à tous). ■

## BIBLIOGRAPHIE

Guggisberg, Jürg; Bischof, Severin (2020): *Evaluation Assistenzbeitrag 2012 bis 2019* (en allemand avec résumé en français); [Berne: OFAS]. Aspects de la sécurité sociale; rapport de recherche n° 16/20: [www.ofas.admin.ch](http://www.ofas.admin.ch) > Publications & Services > Recherche et évaluation > Rapports de recherche.

Guggisberg, Jürg (2018): « Évaluation de la contribution d'assistance 2012-2016 », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 2, pp. 40-43: [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers.

Lâamir-Bozzini, Marika (2014): « Contribution d'assistance: premières expériences », in *Sécurité sociale CHSS*, n° 4, pp. 246-249: [www.securite-sociale-chss.ch](http://www.securite-sociale-chss.ch) > Éditions & Dossiers > Éditions 1993-2015 > Archive 2014 > PDF.

Message relatif à la modification de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité (6<sup>e</sup> révision, premier volet) du 24 février 2010 (10.032), FF 2010 1647: [www.droitfederal.ch](http://www.droitfederal.ch) > Feuille fédérale > 2010.



### Jürg Guggisberg

Lic. rer. soc., directeur du Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.  
[juerg.guggisberg@buerobass.ch](mailto:juerg.guggisberg@buerobass.ch)



### Severin Bischof

Master of Science in Economics, responsable du secteur Gestion de données et analyses, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.  
[severin.bischof@buerobass.ch](mailto:severin.bischof@buerobass.ch)

SANTÉ PUBLIQUE

# Dossier électronique du patient : l'heure est arrivée

Adrian Schmid, eHealth Suisse

Après une longue phase préparatoire, l'introduction du dossier électronique du patient (DEP) a commencé. Les projets de mise en œuvre décentralisée démarrent progressivement au cours du premier semestre 2021. C'est le début d'une profonde mutation dans le secteur de la santé.

La déception d'Adrian Schmitter, directeur de l'hôpital cantonal de Baden, était manifeste. « Imaginez le gain d'efficacité pour le médecin qui, en quelques clics, aurait une vue d'ensemble de l'anamnèse et pourrait agir vite, en toute connaissance de cause », écrivait-il dans une tribune parue dans *l'Aargauer Zeitung* en novembre 2020, en pleine crise du coronavirus. « Notamment pendant la pandémie actuelle, le dossier électronique du patient serait très utile aux médecins et au personnel soignant. Bien des patients atteints du coronavirus sont polymorbides, c'est-à-dire qu'ils présentent plusieurs affections préexistantes. Dans ces cas, la numérisation déploierait tous ses avantages puisqu'elle rendrait rapidement accessibles les principales informations médicales. » Mais à Adrian Schmitter de s'exprimer au conditionnel. Car quelques jours plus tôt, l'introduction du dossier électronique du patient (DEP) avait dû être reportée.

Mais un mois plus tard, l'heure du DEP arrivait enfin. Le 11 décembre 2020, le conseiller d'État argovien Jean-Pierre Gallati ouvrait le premier DEP de Suisse à l'Hôpital cantonal de Baden. Il donnait ainsi le coup d'envoi à son introduction échelonnée dans toutes les régions d'approvisionnement en soins. Pour le directeur de l'Hôpital aussi, ce fut un moment mémorable. « À présent, nous pouvons ouvrir des dossiers et y saisir des données. Ce qui nous manque encore c'est une base de données vivante qui nous faciliterait le travail au jour le jour. »

Cependant, avant qu'une telle base de données soit disponible dans l'ensemble de la Suisse, il faudra patienter un peu. Outre le projet argovien, près de dix projets de mise en œuvre décentralisée proposeront des DEP (voir aperçu des communautés). Ces projets, appelés communautés, regroupent sur le plan organisationnel des professionnels et des institutions du système de santé, tels que des hôpitaux, des EMS, des mai-

sons de naissance, des cabinets médicaux, des pharmacies, des services d'aide et de soins à domicile, des cliniques de réadaptation ou des thérapeutes. Il existe des communautés régionales et nationales. Pour qu'elles soient admises dans le réseau national du DEP, un organisme de certification doit attester qu'elles remplissent toutes les prescriptions légales. La procédure de certification doit aussi garantir le respect des exigences élevées en matière de protection et de sécurité des données. «eHealth Aargau», la communauté à laquelle est rattaché l'Hôpital cantonal de Baden, a ouvert le bal en décembre 2020. L'aboutissement des procédures de certification dans toutes les régions d'approvisionnement n'est pas attendu avant l'été 2021.

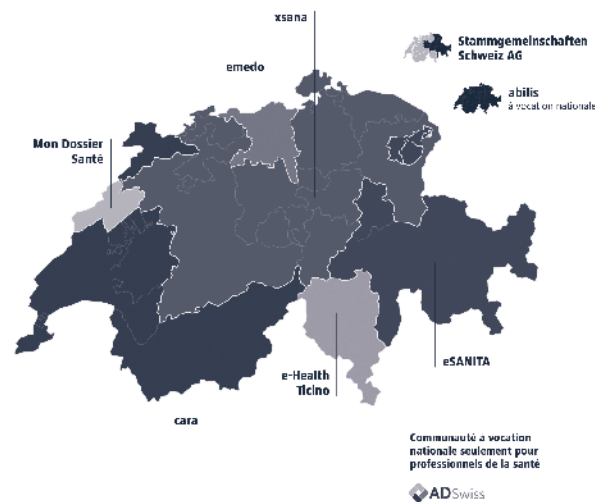
Dans toujours plus de domaines de la vie quotidienne, les Suisses ont accès en tout temps à des données et à des informations importantes grâce à la numérisation. Ainsi, les trois quarts de la population consultent leur compte bancaire et paient leurs factures par voie électronique. Cependant, pour ce qui est de leur santé, les patients ne sont souvent pas docu-

mentés ou disposent d'informations lacunaires. C'est notamment le cas des rapports de sortie de l'hôpital, des comptes rendus de soins à domicile, de la vue d'ensemble de la médication ou des radiographies. Faute de pouvoir donner l'accès à ces documents à leurs prestataires de soins, les patients doivent répondre aux mêmes questions dès lors qu'ils ont affaire à d'autres professionnels. Pour éviter des erreurs, par exemple en matière de médication, tous les acteurs impliqués, du médecin au pharmacien, en passant par le service d'aide et de soins à domicile, doivent disposer de l'ensemble des informations pertinentes. Et il existe de nombreuses autres situations où ces professionnels de la santé doivent avoir sous la main les principaux documents afin de prendre la bonne décision pour leur patient.

**COMMUNICATION PAR DES CANAUX DÉSUETS** Les institutions et les professionnels de la santé utilisent de plus en plus souvent des technologies numériques. Cependant, le Baromètre de la cybersanté 2020 montre que la mise en



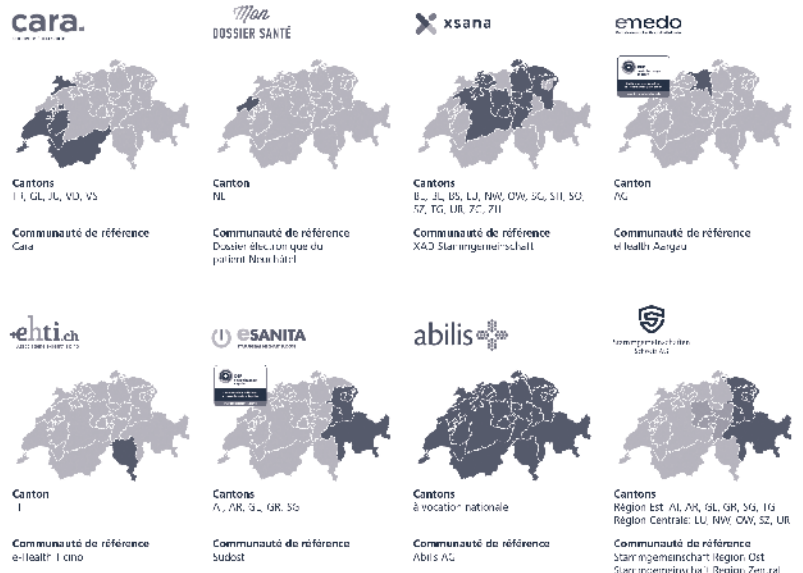
**Dossier électronique du patient  
Aperçu des communautés  
Décembre 2020**



[www.dossierpatient.ch/fournisseurs](http://www.dossierpatient.ch/fournisseurs)

Toutes les communautés (de référence) en cours de certification sont nommées. Une communauté (de référence) est aussi citée si un canton se déclare en tant que fournisseur (p. ex. dans l'organisation responsable) ou s'il a officiellement formulé une recommandation (p. ex. aide humaine).

© eHealth Suisse, 21.12.2020



réseau interne, à savoir l'échange de données à l'intérieur d'une institution, est encore deux fois plus répandue que la mise en réseau externe, à savoir l'échange avec d'autres acteurs de la santé (GFS Berne 2020). Souvent, ces derniers continuent d'échanger des informations concernant un traitement par des canaux analogiques et traditionnels comme le fax ou le téléphone, même quand plusieurs institutions sont impliquées. Et si les échanges par courriel se sont développés ces dernières années, cela ne signifie pas pour autant que les patients ont aussi accès aux documents qui les concernent. Ainsi, le rapport de sortie que l'hôpital a envoyé au médecin de famille par courriel n'est pas accessible à l'infirmier des services de soins à domicile qui s'occupe du patient lorsqu'il est rentré chez lui. C'est pourquoi l'un des objectifs du DEP est d'améliorer le flux d'informations entre prestataires de santé.

L'introduction du DEP est une interaction complexe d'éléments juridiques, organisationnels et techniques qui implique de nombreux acteurs. Conformément à la loi fédérale sur le dossier électronique du patient (LDEP, RS 816.1), toute personne en Suisse peut ouvrir un DEP. L'ouverture du dossier est facultative et celui-ci peut être supprimé en tout temps. En dépit du terme patient, une personne en bonne santé peut aussi ouvrir un DEP. Dès qu'une région d'approvisionnement a introduit le DEP, les hôpitaux de soins aigus, les cliniques psychiatriques et les cliniques de réadaptation sont tenus d'y saisir les informations pertinentes à la demande du patient. D'ici la mi-avril 2022, les EMS et les maisons de naissance devront en faire de même. Pour tous les autres prestataires de santé tels que les cabinets médicaux, les pharmacies, les sages-femmes indépendantes ou les services d'aide et de soins à domicile, la participation est facultative.

Les professionnels de la santé impliqués dans un traitement ne peuvent consulter les informations du DEP que si le patient leur a accordé un droit d'accès, car il revient au patient de décider qui peut voir quelles données et à quel moment. Tout accès au DEP est consigné dans un historique qui assure la traçabilité pour le patient. Ce dernier peut accéder à ses données en ligne et il peut saisir ses propres documents par exemple sa volonté concernant le don d'organe, ses directives anticipées ou un rapport d'intervention chirurgicale dont il aurait une version imprimée.



La loi fédérale ouvre la voie. La description du DEP pourrait s'arrêter ici, si le Parlement n'avait pas inscrit dans la LDEP des objectifs allant au-delà d'un simple archivage électronique de données pour remplacer les échanges par fax et par courrier. Entre autres, le DEP doit permettre de réaliser les objectifs suivants :

- améliorer la qualité de la prise en charge médicale ;
- améliorer les processus thérapeutiques ;
- augmenter la sécurité des patients ;
- accroître l'efficacité du système de santé et
- encourager le développement des compétences des patients en matière de santé.

**LE DEP ET LES SOINS COORDONNÉS** En raison du vieillissement démographique, le nombre de personnes atteintes de maladies chroniques ou d'affections multiples ne cesse d'augmenter. Les progrès de la médecine et de la technique aidant, de nouvelles possibilités de traitement continueront d'apparaître et des personnes très malades vivront plus longtemps. Les patients présentant des maladies chroniques ou une polymorbidité recourent davantage aux prestations de santé que la moyenne de la population. Ils nécessitent par exemple plus de médicaments, ils consultent plus souvent le

généraliste ou des spécialistes et ils sont plus fréquemment hospitalisés. La qualité des traitements est affectée par une coordination insuffisante de ces prestations qui peut aussi conduire à l'administration de soins redondants et générer des coûts superflus. Dans leur guide des soins intégrés, les cantons précisent que « plus une personne recourt à des prestations, plus l'utilité potentielle du DEP est grande » (CDS 2019).

---

### Plusieurs maladies – un seul DEP

Richard Garnier a de plus en plus de problèmes de santé : il est en surpoids, a de l'hypertension et du diabète. Peu après son départ à la retraite, il a eu un premier infarctus. Son médecin de famille et son cardiologue apprécient que Richard Garnier ait un DEP. Ainsi, ils disposent toujours des mêmes informations. Richard Garnier a une blessure au pied qui guérit mal en raison de son diabète et qui doit être soignée et contrôlée régulièrement par le service de soins à domicile. L'infirmier photographie régulièrement la plaie et enregistre les clichés dans le DEP. Le médecin de famille peut ainsi surveiller la cicatrisation sans qu'une consultation soit à chaque fois nécessaire.

« Le dossier électronique du patient en action », vidéo  
[www.patientendossier.ch/fr/population/informations/clips-zum-epd-fr](http://www.patientendossier.ch/fr/population/informations/clips-zum-epd-fr)

---

La Confédération et les cantons, ainsi que de nombreux acteurs majeurs du système de santé considèrent que les priorités sanitaires devraient être repensées en ce qui concerne les malades chroniques et polymorbides et qu'il faudrait mettre l'accent sur une prise en charge efficace, durable et centrée sur le patient, plutôt que sur les soins aigus. « De manière générale, les soins doivent davantage être axés sur le recours à l'ensemble de la chaîne thérapeutique que sur l'application de mesures isolées », souligne aussi le Conseil fédéral dans sa stratégie 2020-2030 pour la politique de la santé (santé2030). Pour cela, les professionnels de la santé doivent adopter d'autres formes de coopération et une meilleure répartition du travail. Le DEP leur permettra d'y parvenir. Le recours au fax, au courrier et aux courriels ne suffit pas à garantir des soins coordonnés. Les professionnels conviennent que la mise en réseau numérique est une condition nécessaire pour améliorer la qualité et l'efficacité des soins ainsi que la sécurité des patients.

**COOPÉRATION INTERPROFESSIONNELLE** Il est largement reconnu que les professionnels de la santé devront renforcer leur coopération. Avec l'augmentation du nombre de

personnes polymorbides et atteintes de maladies chroniques, les tableaux cliniques deviennent toujours plus complexes. En même temps, les connaissances spécifiques en matière de traitement et de soins se développent, mais la fragmentation des processus de soins empêche une coordination optimale. Pour parfaire la qualité de la prise en charge, il faut donc améliorer la coordination et la communication entre toutes les disciplines et tous les groupes professionnels. L'Académie suisse des sciences médicales (ASSM) soulignait dans sa Charte sur la collaboration entre les professionnels de la santé que « les modèles de travail devraient être conçus de telle façon qu'ils encouragent et soutiennent une prise en charge intégrée » (ASSM 2014).

Les processus et modèles de travail pour prendre en charge les patients dans l'ère numérique se distinguent de ceux du monde analogique. L'utilisation judicieuse du DEP garantit la transmission des informations à un grand nombre de médecins, de pharmaciens, d'infirmiers ou de thérapeutes. Il faudra y être attentif désormais dans la rédaction des rapports et la pose des diagnostics.

**COMPÉTENCE DES PATIENTS EN MATIÈRE DE SANTÉ** Une personne dotée de compétences en santé est capable de prendre au quotidien des décisions qui ont une influence positive sur sa santé de prévenir des maladies ou de les gérer. Alimentation, activité physique, addictions ou choix thérapeutiques ne sont que quelques mots-clés dans ce contexte.

Selon une étude commandée par la Confédération, la population suisse a des difficultés à comprendre et à évaluer les informations ayant trait notamment à la prévention. L'enquête, qui a comparé la situation en Suisse et dans huit pays européens, a montré qu'en matière de littératie en santé, la Suisse se classait au-dessous de la moyenne (CDS Berne 2015).

Grâce à la numérisation, la population a de nouveaux moyens pour acquérir des compétences en matière de santé, à condition de remplir certains prérequis, notamment :

- avoir accès à un ordinateur (ordinateur de bureau, ordinateur portable, smartphone) ;
- avoir accès à Internet et la capacité d'utiliser des applications en toute sécurité (sites Web, programmes, applications) et



- avoir une attitude critique face aux sources d'informations en ligne (évaluation de la crédibilité).

Le DEP viendra encore étoffer ces possibilités. Les patients pourront consulter les documents concernant leur santé via un portail d'accès. Ils décideront eux-mêmes quels professionnels peuvent accéder à leur dossier et quels documents leur sont accessibles. Pour utiliser le DEP, les patients devront donc maîtriser les outils numériques. Ceux qui ne le veulent ou ne le peuvent pas ne seront pas pour autant mis à l'écart. Ils pourront désigner un mandataire habilité à exercer pleinement leurs droits en tant que patients.

**AVANT TOUT UN PROJET CULTUREL** En comprenant que le dossier électronique va bien au-delà d'une simple archive, la mise en réseau numérique modifiera et améliorera durablement la coopération entre les professionnels de la santé et le rôle de leurs patients. Dans une telle optique, l'introduction du DEP constitue certes un projet informatique complexe, mais c'est avant tout un projet culturel qui vise à mettre en place une nouvelle manière de gérer les informations relatives à la santé du patient. Tout changement culturel prend du temps, et il ne faut pas s'attendre à une propagation très rapide du DEP, qui, par ailleurs, est encore en phase de développement et sera peu à peu amélioré. Dans un premier temps, le DEP servira surtout à échanger des documents au format PDF ; avec la modernisation progressive des systèmes utilisés par les professionnels de la santé, des formats interactifs pourront y être intégrés. Le médecin ou le pharmacien pourra par exemple compléter la médication du patient directement dans le DEP.

Plus les assurés seront nombreux à ouvrir et à alimenter en documents leurs DEP, plus ceux-ci seront utiles. Cependant, les médecins indépendants en particulier ont une attitude ambivalente à l'égard du DEP. D'une part, ils reconnaissent l'utilité d'un accès rapide aux informations pertinentes. D'autre part, ils craignent une surcharge de travail liée à la recherche et à l'archivage des documents. Or, la participation d'un grand nombre de patients et de professionnels de la santé est un facteur crucial de la réussite du projet. L'objectif est que tous les professionnels suivant un patient aient toujours accès aux mêmes données afin que l'information circule mieux et plus rapidement tout au long du traitement.

Notons que si le Parlement discute déjà d'une éventuelle obligation pour tous les professionnels de la santé, 46 % des prestataires de soins de base envisagent déjà de participer au DEP même sans obligation légale. Il s'agit surtout de jeunes médecins qui travaillent dans des cabinets de groupe. La plupart d'entre eux utilisent déjà l'informatique pour documenter l'anamnèse de leurs patients. L'introduction du DEP pourrait donner un coup d'accélérateur à la numérisation du système de santé, une évolution dont ne peut se passer un approvisionnement moderne en soins. ■

## BIBLIOGRAPHIE

ehealthsuisse – Centre de compétences et de coordination de la Confédération et des cantons (site Internet) : [www.e-health-suisse.ch](http://www.e-health-suisse.ch) (consulté le 26 février 2021).

DEP – dossier électronique du patient (site Internet) : [www.dossierpatient.ch/fr](http://www.dossierpatient.ch/fr) (consulté le 26 février 2021).

*Aargauer Zeitung*, 10.11.2020.

GFS Berne (2020) : Baromètre de la cybersanté 2020 : *Cockpit Enquête auprès des professionnels de la santé ; Cockpit Enquête auprès de la population* ; [Berne : GFS Bern] : [www.gfsbern.ch](http://www.gfsbern.ch) > Publications > 5.3.2020.

Conférence suisse des directrices et directeurs cantonaux de la santé CDS (CDS 2019) : *Nouvel élan pour les soins intégrés dans les cantons : un guide* ; [Berne : CDS] : [www.gdk-cds.ch/fr/](http://www.gdk-cds.ch/fr/) > Soins de santé > Soins intégrés > Documents > PDF.

Conseil fédéral (2019 ; Santé2030) : *Politique de la santé : Stratégie du Conseil fédéral 2020-2030* ; [Berne : OFSP] : [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Stratégie & politique > Documents > PDF.

GFS Berne (2015) : *Enquête auprès de la population Enquête compétences de santé 2015* ; [Berne : GFS Berne] : [www.bag.admin.ch](http://www.bag.admin.ch) > Stratégie & politique > Politique nationale de la santé > Compétences en matière de santé > Documents > PDF.

RS 816.1 Loi fédérale du 19 juin 2015 sur le dossier électronique du patient (LDEP) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch) > Droit fédéral > Recueil systématique.

ASSM (2014) : *Charte – Collaboration entre les professionnels de la santé* ; [Bâle : ASSM] : [www.samw.ch/fr](http://www.samw.ch/fr) > Publications > Recommandations > PDF.



**Adrian Schmid**

Responsable eHealth Suisse,  
Centre de compétences et de coordination  
de la Confédération et des cantons.  
[adrian.schmid@e-health-suisse.ch](mailto:adrian.schmid@e-health-suisse.ch)

PRÉVOYANCE

# LPP 21 : message concernant la réforme de la prévoyance professionnelle

Franziska Grob,  
Sybille Käslin ; Office fédéral des assurances sociales

Le 25 novembre 2020, le Conseil fédéral a adopté le message concernant la réforme de la prévoyance professionnelle. La réforme vise à garantir le niveau des rentes, à renforcer leur financement et à améliorer la couverture des travailleurs à temps partiel, notamment celle des femmes. Le taux de conversion LPP sera abaissé et passera à 6 %. Des mesures de compensation permettront toutefois d'amortir la baisse des rentes qui en résultera.

La prévoyance professionnelle (2<sup>e</sup> pilier) est confrontée au défi que posent l'augmentation de l'espérance de vie et l'insuffisance du rendement des placements. Il est devenu urgent de la réformer. Dans son message concernant la modification de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme LPP 21, 20.089), adressé au Parlement, le Conseil fédéral propose de reprendre le modèle développé à sa demande par une partie des partenaires sociaux : l'Union patronale suisse, l'Union syndicale suisse et Travail Suisse.

**LE MODÈLE DE LA RÉFORME LPP 21** Le but de la réforme LPP 21 est de garantir le financement de la prévoyance professionnelle tout en maintenant son niveau de prestations. Il est aussi d'améliorer la couverture des personnes à faible revenu et des travailleurs à temps partiel. Dans ce contexte, les mesures suivantes sont prévues :

– **Abaissement du taux de conversion minimal** : le projet de réforme LPP 21 prévoit d'abaisser le taux de conversion minimal à l'âge de la retraite de 6,8 % à 6%. Les taux d'intérêt bas et l'augmentation de l'espérance de vie rendent cet abaissement nécessaire, malgré le rejet de projets semblables dans les années 2010 et 2017. Le taux de conversion

minimal de 6,8%, actuellement en vigueur, suppose un rendement brut d'environ 5%. Au vu de la situation actuelle sur les marchés financiers, un tel rendement n'est toutefois pas réalisable à long terme. L'abaissement du taux de conversion minimal prévu par la réforme LPP 21 se traduit par une baisse du niveau des nouvelles rentes de l'ordre de 12%. Une telle diminution n'est pas acceptable, étant donné que l'un des objectifs de la réforme est de garantir le maintien des rentes à leur niveau actuel. Pour garantir les prestations, le projet prévoit, d'une part, une diminution de la déduction de coordination et une adaptation des taux des bonifications de vieillesse permettant de renforcer l'épargne-vieillesse et, d'autre part, un supplément de rente financé solidairement pour tous les futurs retraités LPP. La combinaison de ces mesures permet de maintenir globalement le niveau des prestations et même de l'améliorer pour les personnes à faible revenu, travaillant à temps partiel ou cumulant plusieurs emplois, ce qui profitera en particulier à de nombreuses femmes.

- **Diminution de moitié de la déduction de coordination** : La déduction de coordination sera réduite de moitié. Actuellement, elle correspond à sept huitièmes de la rente AVS maximale (soit 25 095 francs en 2021). En la diminuant de moitié (12 548 francs), le salaire assuré dans la prévoyance professionnelle obligatoire sera plus élevé, ce qui améliorera le niveau de prévoyance des personnes à bas et moyen revenu. Pour une personne avec un revenu annuel de 70 000 francs, un salaire de 57 452 francs serait ainsi assuré (70 000 francs moins 12 548 francs), contre un salaire de 44 905 francs actuellement. En effet, la diminution de moitié de la déduction de coordination a un effet proportionnellement plus important sur un salaire annuel plutôt bas que sur un salaire annuel plutôt élevé. Cette mesure pourra ainsi répondre aux nouvelles réalités (travail à temps partiel, cumul d'activités professionnelles), et ce sont, là aussi, principalement les femmes qui en bénéficieront.
- **Adaptation des taux des bonifications de vieillesse** : afin de réduire les différences de cotisation entre les jeunes assurés et les assurés plus âgés, les taux des bonifications de vieillesse seront adaptés, et l'échelonnement en fonction de l'âge, tel qu'il existe aujourd'hui, sera simplifié. Le nouvel échelonnement prévoit que les bonifications de vieillesse s'élèveront à 9% du salaire soumis à la LPP pour les

personnes entre 25 et 44 ans, et à 14% à partir de 45 ans. Aujourd'hui, les bonifications de vieillesse des assurés de 55 ans et plus s'élèvent à 18%. Cette mesure fait disparaître le surcoût de la prévoyance professionnelle pour les personnes de 55 ans et plus par rapport à celles âgées de 45 à 54 ans. Cela devrait éliminer un désavantage lié à l'âge.

- **Supplément de rente** : afin de compenser l'abaissement du taux de conversion et d'éviter une diminution de la rente de vieillesse de la prévoyance professionnelle, un supplément de rente devra être versé, en plus de l'amélioration de l'épargne-vieillesse. Ce supplément sera octroyé à toutes les personnes qui commencent à percevoir une rente de vieillesse ou d'invalidité obligatoire après l'entrée en vigueur de la présente réforme.

Les futurs bénéficiaires de rentes de vieillesse et d'invalidité de la prévoyance professionnelle toucheront à vie un supplément de rente. Durant une période de transition de quinze ans, le montant de ce supplément sera fixé par la loi : il s'élèvera à 200 francs par mois pour les personnes qui partent à la retraite les cinq premières années suivant l'entrée en vigueur de la réforme, puis à 150 francs par mois pour les cinq années suivantes, et à 100 francs par mois pour les cinq années d'après. Pour les générations plus jeunes, le montant du supplément sera fixé pour chaque année civile par le Conseil fédéral en fonction des ressources disponibles. Le montant du supplément de rente sera indépendant du montant de la rente de vieillesse LPP versé. Cela avantagera spécialement les personnes disposant de revenus bas et moyens ainsi que les salariés à temps partiel, en particulier les femmes. Le supplément de rente est censé contribuer à une meilleure acceptation de l'abaissement immédiat du taux de conversion minimal. Il sera financé par une cotisation de 0,5% sur les revenus annuels soumis à l'AVS jusqu'à hauteur de 860 400 francs (état 2021). Cette cotisation sera payée pour moitié par l'employé, pour moitié par l'employeur.

**AUTRES SOLUTIONS PROPOSÉES** Lors de la procédure de consultation concernant le projet de réforme, c'est surtout le supplément de rente qui a suscité des débats. Plusieurs milieux le rejettent et ont proposé des modèles de réforme différents. Suite à la procédure de consultation, plusieurs participants (notamment l'Association suisse des institutions

## LPP 21 : comparaison du message avec la variante proposée

	Droit en vigueur		Message		Variante proposée	
	<b>Abaissement du taux de conversion minimal</b>					
	6,8 %		à 6,0 % avec effet immédiat		à 6,0 % avec effet immédiat	
	<b>Mesures visant à amortir les effets de l'abaissement du taux de conversion</b>					
	Abaissement de la déduction de coordination (DC)					
	DC = 25 095 francs		Réduction de moitié de la DC : 12 548 francs = augmentation du salaire assuré		DC : 60 % du salaire AVS, max. 21 510 francs = augmentation du salaire assuré	
	Début de l'épargne					
	25 ans		25 ans		20 ans	
Adaptation des taux des bonifications de vieillesse (en % du salaire assuré, c.-à-d. salaire AVS – DC)	20-24 ans 0 %		20-24 ans 0 %		20-24 ans 9 %	
	25-34 ans 7 %		25-34 ans 9 %		25-34 ans 9 %	
	35-44 ans 10 %		35-44 ans 9 %		35-44 ans 12 %	
	45-54 ans 15 %		45-54 ans 14 %		45-54 ans 16 %	
	à partir de 55 ans 18 %		à partir de 55 ans 14 %		à partir de 55 ans 16 %	
	total 500 %		total 460 %		total 575 %	
	Autres mesures de compensation (en particulier en faveur de la génération transitoire)					
			<b>Supplément de rente</b>		<b>Garantie des droits acquis LPP pour la génération transitoire</b>	
			Personnes partant à la retraite dans les quinze années suivant la réforme : 200/150/100 francs par mois.		Personnes partant à la retraite dans les dix années suivant la réforme : niveau des rentes garanti.	
			Génération suivante : en fonction des moyens disponibles.		Génération suivante : ne font plus partie de la génération transitoire ; le niveau des rentes ne leur est pas garanti.	
			Financé de manière solidaire avec 0,5 % des salaires AVS.		Pas d'indications concernant le financement (centralisé ou décentralisé).	
			Compensation « centralisée », gérée par le fonds de garantie LPP.			
	Les mesures garantissent-elles le maintien du niveau des rentes ?					
			Oui, jusqu'à un niveau salarial d'environ 60 000 francs. Salaires supérieurs : baisse des rentes de jusqu'à 8 %.		Oui, jusqu'à un niveau salarial d'environ 40 000 francs. Salaires supérieurs : baisse des rentes de jusqu'à 13 %.	

Source: Message Réforme LPP 21.

de prévoyance, l'Union suisse des arts et métiers et l'Association suisse d'assurances) ont renoncé à leur modèle et se sont mis d'accord sur une proposition commune.

Cette dernière est présentée de façon détaillée dans le message concernant la LPP 21 (FF 2020 9528-9534). Elle préconise, elle aussi, un abaissement du taux de conversion minimal en une seule fois, ainsi que des mesures de compensation pour la génération transitoire afin d'amortir la baisse du niveau des rentes qui en résulterait (voir tableau T1).

**ACCEPTATION D'UN PROJET DE RÉFORME** Le Conseil fédéral estime qu'un projet de réforme qui se limite à l'abaissement – urgent et nécessaire – du taux de conversion minimal et prévoit des mesures de compensations uniquement pour les personnes directement concernées ne saurait trouver une majorité au Parlement. Pour le Conseil fédéral, seule une réforme incluant une adaptation de la prévoyance professionnelle à l'évolution des habitudes de travail a des chances de rallier une majorité. Il est également d'avis que le degré d'acceptation d'un projet de réforme augmente si une mesure de compensation financée de manière solidaire par tous les salariés et tous les employeurs bénéficie également aux assurés qui ont dû, ces dernières années, accepter des baisses de leurs prestations futures en raison du subventionnement croisé des rentes de vieillesse en cours, suite à des taux d'intérêt plus bas sur leurs avoirs vieillesse ou en raison d'adaptations réglementaires des taux de conversion des institutions de prévoyance enveloppantes. Pour toutes ces raisons, le Conseil fédéral reprend dans son message le compromis des partenaires sociaux. Les mesures avancées par le Conseil fédéral tiennent compte de la faiblesse actuelle des taux d'intérêt. Elles permettent de compenser l'abaissement du taux de conversion minimal dans la partie obligatoire du 2<sup>e</sup> pilier par une épargne plus importante et d'améliorer la prévoyance professionnelle des personnes à bas revenu et des travailleurs à temps partiel.

**ÉTAT DES DISCUSSIONS AU PARLEMENT** La commission pour la sécurité sociale et la santé du Conseil national (CSSS-N) a entamé le traitement du dossier en février 2021 avec des auditions et est entrée à l'unanimité en matière. ■

---

#### BIBLIOGRAPHIE

Conseil fédéral (2020): Message du 25 novembre 2020 concernant la modification de la Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (Réforme LPP 21 ; 20.089) : [www.admin.ch](http://www.admin.ch)  
> Droit fédéral > Feuille fédérale > FF 2020 9501.

---



#### Franziska Grob

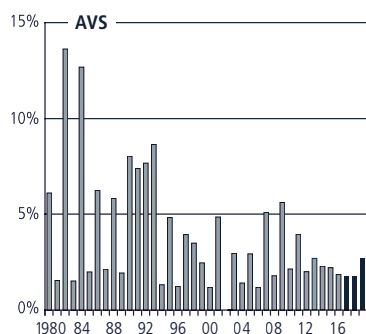
Docteur en droit, responsable du secteur Droit de la prévoyance professionnelle, domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, Office fédéral des assurances sociales (OFAS).  
[franziska.grob@bsv.admin.ch](mailto:franziska.grob@bsv.admin.ch)



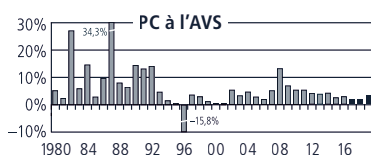
#### Sybille Käslin

Avocate, suppléante de la responsable du secteur Droit de la prévoyance professionnelle, domaine AVS, prévoyance professionnelle et PC, Office fédéral des assurances sociales (OFAS).  
[sybille.kaeslin@bsv.admin.ch](mailto:sybille.kaeslin@bsv.admin.ch)

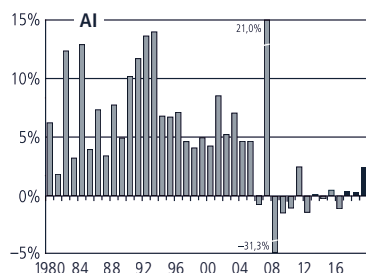
## Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



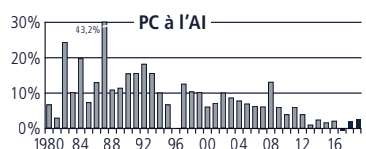
AVS	1990	2000	2010	2018	2019	Modification en % TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>20355</b>	<b>28792</b>	<b>38495</b>	<b>41835</b>	<b>46937</b>	<b>12,2%</b>
dont contrib. ass./empl.	16029	20482	27461	31718	32508	2,5%
dont contrib. pouv. publics	3666	7417	9776	11295	11571	2,4%
<b>Dépenses</b>	<b>18328</b>	<b>27722</b>	<b>36604</b>	<b>44055</b>	<b>45254</b>	<b>2,7%</b>
dont prestations sociales	18269	27627	36442	43841	45032	2,7%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>2027</b>	<b>1070</b>	<b>1891</b>	<b>-2220</b>	<b>1682</b>	<b>175,8%</b>
<b>Capital<sup>2</sup></b>	<b>18157</b>	<b>22720</b>	<b>44158</b>	<b>43535</b>	<b>45217</b>	<b>3,9%</b>
Bénéficiaires de rentes AV	1225388	1515954	1981207	2363780	2403764	1,7%
Bénéficiaires rentes veuves/veufs	74651	79715	120623	158754	164438	3,5%
Nombre de cotisants AVS	4291096	4552910	5252923	5776483	5813670	0,6%



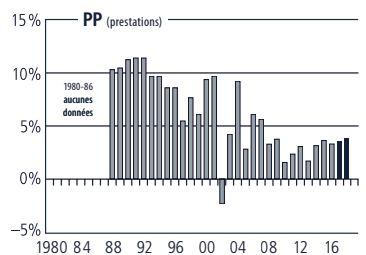
PC à l'AVS	1990	2000	2010	2018	2019	TM <sup>1</sup>
<b>Dépenses</b> (= recettes) (mio fr.)	<b>1124</b>	<b>1441</b>	<b>2324</b>	<b>2956</b>	<b>3058</b>	<b>3,4%</b>
dont contrib. Confédération	260	318	599	777	818	5,3%
dont contrib. cantons	864	1123	1725	2179	2239	2,7%
Bénéficiaires (avant 1998 cas)	120684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



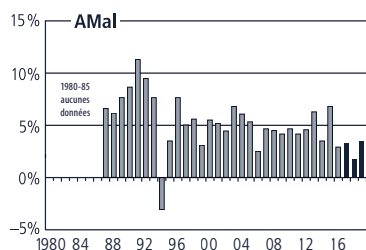
AI	1990	2000	2010	2018	2019	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (y compris les variations de valeur du capital) (mio fr.)	<b>4412</b>	<b>7897</b>	<b>8176</b>	<b>9025</b>	<b>9508</b>	<b>5,4%</b>
dont contrib. ass./empl.	2307	3437	4605	5313	5446	2,5%
<b>Dépenses</b>	<b>4133</b>	<b>8718</b>	<b>9220</b>	<b>9261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



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

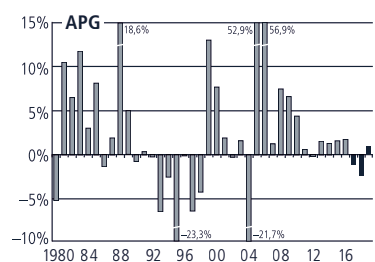
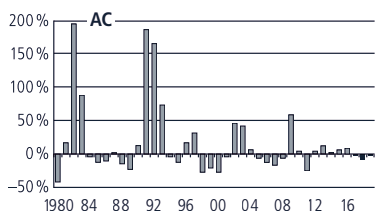
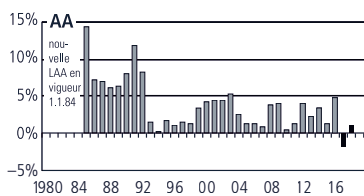


PP/2 <sup>e</sup> pilier oblig. et suroblig.	1990	2000	2010	2018	2019	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>32882</b>	<b>46051</b>	<b>62107</b>	<b>70957</b>	...	<b>-0,5%</b>
dont contrib. sal.	7704	10294	15782	20072	...	3,4%
dont contrib. empl.	13156	15548	25432	29391	...	2,5%
dont produit du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



AMal Assurance obligatoire des soins	1990	2000	2010	2018	2019	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>8613</b>	<b>13898</b>	<b>22424</b>	<b>31116</b>	<b>32837</b>	<b>5,5%</b>
dont primes (à encaisser)	6954	13442	22051	31597	32162	1,8%
<b>Dépenses</b>	<b>8370</b>	<b>14204</b>	<b>22200</b>	<b>30045</b>	<b>31105</b>	<b>3,5%</b>
dont prestations	7402	13190	20884	28056	29482	5,1%
dont participation des assurés aux frais	-801	-2288	-3409	-4495	-4660	-3,7%
<b>Résultat d'exploitation</b>	<b>244</b>	<b>-306</b>	<b>225</b>	<b>1071</b>	<b>1732</b>	<b>61,6%</b>
<b>Capital</b>	<b>6600</b>	<b>6935</b>	<b>8651</b>	<b>14612</b>	<b>16027</b>	<b>9,7%</b>
Réduction de primes	332	2545	3980	4726	4973	5,2%

## Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



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

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

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

AF	1990	2000	2010	2018	2019	TM <sup>1</sup>
<b>Recettes</b> (mio fr.)	<b>2689</b>	<b>3974</b>	<b>5074</b>	<b>6260</b>	...	<b>-0,9%</b>
dont agricole	112	139	149	101	...	-8,8%

## Compte global des assurances sociales CGAS 2018

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

## Indicateurs d'ordre économique

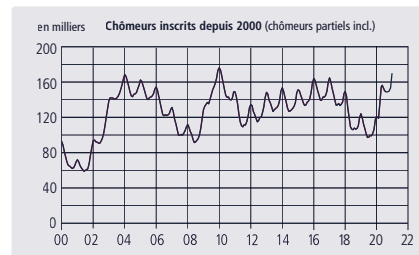
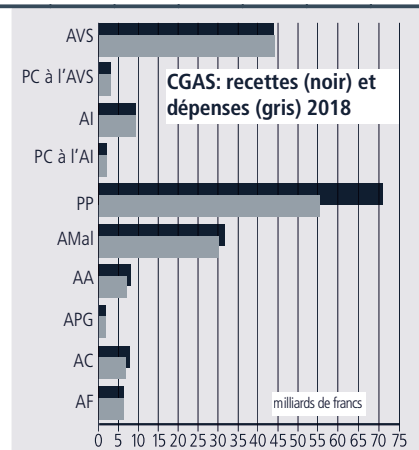
	2000	2005	2010	2015	2017	2018
Taux de la charge sociale <sup>4</sup> (indicateur selon CGAS)	24,3%	24,7%	24,3%	25,7%	26,2%	25,4%
Taux des prestations sociales <sup>5</sup> (indicateur selon CGAS)	17,5%	19,6%	18,9%	20,0%	20,5%	20,0%

## Chômeurs(ses)

	Ø 2017	Ø 2018	Ø 2019	Nov 20	Déc 20	Jan 21
Chômeurs enregistrés	143142	118103	106932	153270	163545	169753
Taux de chômage <sup>6</sup>	3,1%	2,5%	2,3%	3,3%	3,5%	3,7%

## Démographie Scénario A-00-2020

	2018	2019	2020	2030	2040	2045
Rapport dépendance <20 ans <sup>7</sup>	32,8%	32,8%	32,9%	34,9%	35,5%	35,3%
Rapp. dép. des pers. âgées <sup>7</sup>	31,2%	31,6%	31,6%	39,0%	44,8%	46,1%


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

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

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

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

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

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

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

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

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

## EN RÉPONSE

## Stratégie pour le développement durable 2030

En 2015, l'ONU a adopté l'Agenda 2030. Avec ses 17 objectifs de développement durable, l'Agenda constitue le cadre de référence de la Stratégie pour le développement durable 2030, mise en consultation par le Conseil fédéral.



**Maria Stoll, Office fédéral du développement territorial (ARE)**

**Qu'est-ce que la Stratégie pour le développement durable 2030 et comment s'insère-t-**

**elle dans les processus politiques de la Confédération ?**

Le Conseil fédéral y définit les priorités politiques et les lignes directrices concernant la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Ce faisant, il établit le développement durable comme exigence majeure pour tous les domaines politiques de la Confédération. La stratégie identifie trois thèmes auxquels il est urgent de s'atteler afin d'atteindre les objectifs d'ici à 2030 : « Consommation et production durables », « Climat, énergie et biodiversité » et « Égalité des chances ». Elle montre également comment l'économie, les marchés financiers ainsi que la formation, la recherche et l'innovation peuvent favoriser le développement durable et quelles sont les conditions-cadres nécessaires. De nombreux instruments de politique sectorielle de même que des initiatives non étatiques peuvent ainsi être utilisés et mobilisés. La stratégie présente l'avan-

tage d'aborder de manière globale des thèmes transversaux tels que l'égalité des chances, la prévention de la pauvreté ou la lutte contre la discrimination.

**Quels sont les champs d'action qu'il faudrait développer en matière d'égalité des chances ?**

Le champ d'action « Encourager l'autodétermination de chacune et chacun » vise à permettre à tous les membres de la société de participer à la prospérité et de mener une vie autonome. Les objectifs comprennent la réduction de la pauvreté, l'accès à un système de santé abordable, à des logements adéquats et à une formation de qualité. Le deuxième champ d'action renforce la cohésion sociale. Il s'agit de réduire les discriminations et les inégalités, d'encourager la cohésion sociale en tenant compte de la diversité culturelle et des disparités sociales et territoriales, et de garantir la solidarité entre les générations. Un troisième champ d'action veut assurer l'égalité entre les sexes en éliminant les inégalités dans la vie professionnelle, dans la formation, en politique et dans la famille.

## EN CLAIR

## Agenda 2030

[azēda 2030]

Avec l'Agenda 2030, les États membres de l'ONU se sont fixé 17 objectifs pour un développement durable d'un point de vue écologique, social et économique. Ces 17 objectifs de développement durable (ODD) vont de l'élimination de la faim et des inégalités dans le monde au renforcement d'une consommation et d'une production durables, en passant par la lutte contre le changement climatique.

L'Agenda 2030 s'adresse à toutes et à tous : aux gouvernements du monde entier, mais aussi à la société civile, à l'économie privée et à la science. Tous ces acteurs sont appelés à identifier les ODD auxquels ils peuvent contribuer et à renforcer cette contribution en les intégrant à leurs propres objectifs et à leurs processus.

[www.agenda2030.admin.ch](http://www.agenda2030.admin.ch)

## EN CHIFFRES

# 735 000

personnes, soit 8,7 % de la population, étaient touchées par la pauvreté monétaire en Suisse en 2019, dont 155 000 personnes exerçant une activité lucrative. Par ailleurs, 1,3 million de personnes étaient menacées de pauvreté et environ 408 000 étaient concernées par la privation matérielle. Le seuil de pauvreté moyen était de 2279 francs par mois pour une personne seule et de 3976 francs par mois pour un ménage comprenant deux adultes et deux enfants. Les seuils de risque de pauvreté étaient de 2504 et 5258 francs. Après avoir diminué entre 2007 et 2013, passant de 9,3 % à 5,9 %, le taux de pauvreté de la population suisse augmente de nouveau depuis 2014 (6,7 %). En revanche, l'évolution du taux de pauvreté des personnes exerçant une activité lucrative n'indique aucune tendance claire.

[www.statistique2030.ch](http://www.statistique2030.ch), [www.bfs.admin.ch](http://www.bfs.admin.ch)



## IL Y A 30 ANS

## Le Tribunal fédéral libère les Appenzelloises

Le 28 avril 1991, les femmes d'Appenzell Rhodes-Intérieures participent pour la première fois à une Landsgemeinde. C'est près de 20 ans après que la plupart des Suissesses aient obtenu les droits politiques au niveau cantonal et 20 ans après le oui au droit de vote et d'éligibilité pour les femmes au niveau fédéral en 1971.

Contrairement aux hommes des Rhodes-Extérieures, qui finissent par entendre raison en 1989, ceux des Rhodes-Intérieures refusaient toujours de faire une place aux femmes dans la Landsgemeinde. Après deux refus en 1973 et 1982, ils s'opposent une troisième fois en 1990 à l'ouverture d'une institution perçue de façon idéalisée comme la forme originelle de la démocratie.

À la suite de cette 53 femmes et 49 hommes du canton interjetent un recours de droit public au Tribunal

fédéral pour violation de l'article sur l'égalité (art. 4, al. 1 et 2, Cst. 1874 ; art. 8 Cst. 1999). Recours admis par le Tribunal fédéral dans son arrêt 116 Ia 359: le canton d'Appenzell Rhodes-Intérieures doit appliquer immédiatement aux femmes et sans restriction le libellé de l'article cantonal sur le droit de vote (art. 16, al. 1, Cst. App. Rh.-Int.), sans avoir à modifier la constitution cantonale à cet effet.

[www.dhs.ch](http://www.dhs.ch) > Suffrage féminin, *St. Galler Tagblatt*, 27.11.2020.

## EN BREF

## Nouvelle vice-directrice

Depuis le 8 février 2021, l'Office fédéral des assurances sociales a une nouvelle vice-directrice en la personne d'Astrid Wüthrich. Astrid Wüthrich est historienne et sociologue de formation et a suivi une formation continue en management. Forte d'une longue expérience professionnelle au sein de l'administration fédérale et de l'administration du canton de Berne, dernièrement en tant que responsable de l'Office des personnes âgées et des personnes handicapées (OPAH), elle dirige le domaine Famille, générations et société. Ce domaine est en charge des allocations familiales, de la conciliation entre vie familiale et vie professionnelle, de la politique de l'enfance et de la jeunesse ainsi que de la politique de la vieillesse, thématiques auxquelles s'ajoutent d'autres questions de politique sociale.

## Viamia

Depuis janvier 2021, les personnes âgées de 40 ans dans 11 cantons peuvent, dans le cadre d'un projet pilote, bénéficier d'un bilan professionnel gratuit assorti de conseils en gestion de carrière auprès des centres cantonaux d'orientation professionnelle. L'objectif est de renforcer la position de ces personnes sur le marché du travail. Le financement est assuré par la Confédération et les cantons participants. Sur la base de l'évaluation du projet, la Confédération et les cantons élaboreront une offre qui sera proposée dans toute la Suisse de janvier 2022 à fin 2024. [www.viamia.ch](http://www.viamia.ch)

## EN DIRECT

## Formation continue de la CSIAS

Introduction à l'aide sociale publique en quatre modules : notions de base et pratique ; sanctions, procédures et décisions ; assurances sociales ; calcul du budget pour les familles et les collocations. Le cours s'adresse aux nouveaux membres des autorités des affaires sociales en charge de l'aide sociale, aux professionnels du travail social et aux membres des services sociaux. Deux modules peuvent être suivis par événement.

29 juin 2021, Hôtel Olten, Olten  
[www.csias.ch](http://www.csias.ch) > Manifestations > Formation continue

## Forum du développement durable

Le forum soutient les responsables des cantons, des villes et des communes dans la mise en œuvre de l'Agenda 2030. Il abordera les questions suivantes : comment garantir que personne ne soit laissé pour compte ? Comment concilier les préoccupations sociales avec les enjeux écologiques et économiques ? Quel est le rôle des institutions publiques et de la société civile ?

18 mai 2021, en livestream depuis l'Eventfabrik de Berne (a & f)  
[www.are.admin.ch/forumne](http://www.are.admin.ch/forumne)

## Journée 2021 sur la LPP

Arguments et aides à la décision pour les questions d'assujettissement dans des cas particuliers, pour les questions de mise en œuvre de l'extension du cercle des bénéficiaires visés à l'art. 20a LPP et pour les questions d'exécution en lien avec le pilier 3a et les institutions de libre passage ; erreurs et omissions dans l'exécution ; solidarités nécessaires et non souhaitées ; aperçu de la réforme de la LPP.

11 mai 2021, Grand Casino de Lucerne  
[www.irphsg.ch](http://www.irphsg.ch) > Weiterbildung > Tagungen



---

## **IMPRESSUM**

### **Date de publication**

5 mars 2021

### **Éditeur**

Office fédéral des assurances sociales (OFAS)

### **Rédaction**

Suzanne Schär  
suzanne.schaer@bsv.admin.ch  
Téléphone 058 46 29143

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

### **Traduction**

Service linguistique de l'OFAS

### **Commission de rédaction**

Marco Leuenberger, Sybille Haas, Robert Nyffeler,  
Michela Papa, Nicole Schwager, Christian Vogt,  
Valérie Werthmüller

### **Commande de numéros uniques (jusqu'au n° 3/21)**

Office fédéral des constructions et de la logistique  
3003 Berne  
www.publicationsfederales.admin.ch

---

### **En ligne**

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

### **Copyright**

Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction

### **Tirage**

Version allemande : 2200  
Version française : 1070

### **Prix**

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

### **Diffusion**

OFCL

### **Conception**

MAGMA – die Markengestalter, Berne

### **Impression**

Multicolor Print AG  
Sihlbruggstrasse 105a, 6341 Baar

