

# Frais de logement excessifs

**PRATIQUE** Depuis le décès inattendu de son compagnon de longue date, Madame Beck\*, 59 ans, vit seule dans un trois pièces. Le loyer se monte à 1'250 francs, charges comprises. Madame Beck est malade et elle a besoin d'être soutenue par l'aide sociale. Or, la limite de loyer pour un ménage d'une seule personne est de 1'000 francs. Il se pose alors la question de savoir si le loyer est néanmoins intégralement pris en charge par le service social.

Madame Beck a travaillé pendant de nombreuses années comme coiffeuse indépendante. Il y a cinq ans environ, elle a toutefois dû abandonner son travail en raison de douleurs croissantes dans les deux hanches. Elle a été soutenue par son compagnon, qui ne lui a cependant pas laissé d'héritage. Après le décès de celui-ci, les moyens de Madame Beck ont été rapidement épuisés et elle s'est adressée au service social. Lors de l'entretien initial, elle a fait savoir qu'elle avait besoin d'une nouvelle articulation de la hanche et qu'elle serait opérée dans deux semaines. En cas de réussite de l'opération, la deuxième articulation de la hanche serait posée environ neuf mois plus tard. Ainsi, Mme Beck reste physiquement très limitée pour un certain temps; elle se déclare à peine en mesure de s'occuper de son ménage. De même, elle dit ne pas avoir surmonté la mort de son compagnon et se sentir souvent à bout de forces.

## → QUESTIONS

Les frais de logement ne sont-ils plus pris en compte que jusqu'à concurrence du maximum admissible? Et, si oui, comment procéder?

## → BASES

On attend de la part des bénéficiaires de l'aide sociale qu'ils vivent dans un logement avantageux. Les frais de logement excessifs sont à prendre en charge jusqu'à ce qu'une solution raisonnable plus économique soit disponible. En règle générale, les conditions habituelles de résiliation sont à respecter.

Avant de demander la recherche d'un logement plus avantageux, il convient d'examiner la situation dans chaque cas individuel en tenant compte tout particulièrement de l'âge et de la santé de la personne concernée. Les autres facteurs à prendre en compte sont la composition de la famille, un éventuel attachement à un endroit donné ainsi que le degré d'intégration sociale.

Lorsqu'une personne soutenue refuse de chercher un logement plus avantageux ou de déménager dans un appartement effectivement disponible, moins cher et adéquat, les frais de logement à prendre en compte peuvent être réduits jusqu'à concurrence du montant qui aurait résulté de l'emménagement dans un appartement plus avantageux. Si la réduction de la prestation a pour conséquence que le bénéficiaire perd son logement, la collectivité publique soumet une offre d'hébergement d'urgence (normes CSIAS B.3).

## → RÉPONSE

Dans le cas présent, il faut supposer que Madame Beck n'est pas en mesure de gérer un déménagement avant le remplacement des deux articulations de la hanche. La mort de son compagnon représente une épreuve psychique supplémentaire qui a

une influence sur la convalescence. Jusqu'à nouvel avis, les frais de logement excessifs sont à prendre en charge par l'aide sociale.

Lorsque Madame Beck sera guérie et capable de déménager, il s'agira de lui enjoindre de chercher un appartement dont le loyer se situe à l'intérieur de la norme en matière de loyer. Ce faisant, il faut la rendre attentive au fait qu'un non-respect de cet injonction entraînera une diminution des frais de logement pris en compte. En même temps, il s'agira de lui indiquer la possibilité de fonder une communauté de logement ou de chercher une colocataire pour réduire son loyer. Si toutefois Mme Beck laisse passer le délai fixé pour donner suite à l'injonction ou si elle refuse sans motif valable de répondre à l'injonction, l'autorité compétente peut décider de ne prendre dorénavant en charge plus que les frais de logement maximaux admissibles selon les normes en matière de loyer.

En revanche, si la guérison tarde de façon notable et si les appartements avantageux sont rares ou si seuls quelques mois séparent un éventuel déménagement d'un versement anticipée d'une rente AVS, il s'agit d'évaluer si un déménagement semble encore proportionné, c'est-à-dire d'examiner si les éventuelles économies pour les pouvoirs publics et les conséquences pour Mme Beck se trouvent dans un rapport équilibré. Si tel n'est pas le cas, il s'agit de renoncer à l'injonction de chercher un appartement plus avantageux et de prendre en charge les frais de logement excessifs jusqu'à ce que Mme Beck sorte de l'aide sociale. ■

\*Nom modifié

**Dr. iur. Claudia Hänzi**  
Présidente RiP

## PRATIQUE

Dans cette rubrique, la ZESO publie des questions exemplaires de la pratique de l'aide sociale qui ont été adressées à la «CSIAS-Line», une offre de conseil en ligne que la CSIAS propose à ses membres. L'accès pour vos questions se fait dans l'espace membres sur le site internet: [www.csias.ch](http://www.csias.ch) → espace membres → se connecter → CSIAS-Line.

# «Le temps se pervertit en bien de luxe»

**INTERVIEW** Le bénévolat est un élément important de la cohésion sociale. En Suisse, une personne sur trois s'engage dans l'aide de voisinage informelle et une personne sur quatre dans une association ou une organisation au service du bien commun. Or, les résultats de recherches indiquent que la disposition au bénévolat est en baisse depuis quelques années. La numérisation contribue à son tour à cette tendance, comme le relève Markus Freitag, professeur de sociologie politique à l'Université de Berne.

**«ZESO»: Monsieur Freitag, vous vous intéressez depuis longtemps au travail bénévole. En quoi ce sujet vous interpelle-t-il?**

**Markus Freitag:** D'une manière générale, je m'intéresse à l'étude de la coexistence sociale et aux répercussions irréversibles de la globalisation, de l'individualisation et de la numérisation sur celle-ci. Le bénévolat, dans des associations et dans le voisinage, est un élément essentiel du ciment social, notre capital social. Et le discours omniprésent sur la baisse de la solidarité et l'économisation des univers de vie est un véritable appel à une observation systématique. Notamment lorsqu'il s'agit de prestations non payées qui pourraient être rémunérées dans des situations de marché. Alors, on s'interroge inévitablement sur le bénéfice personnel que les gens tirent consciemment ou inconsciemment de leur travail bénévole..

**A quoi sert donc le bénévolat?**

Les personnes qui travaillent bénévolement se sentent socialement intégrées, elles peuvent utiliser leurs capacités en dehors du marché du travail et elles ont ainsi l'impression de fournir une contribution importante et utile à la communauté. De nombreuses études affirment également que le bénévolat peut avoir des influences positives sur la santé des personnes concernées et que, dans certains cas, il peut même faire vivre plus longtemps. Pour la Suisse, on peut par ailleurs prouver que dans les cantons comptant de nombreux bénévoles, le taux de chômage est plus bas.

**Quel est le profil des bénévoles types?**

Les bénévoles, en Suisse, sont tendanciellement bien intégrés dans leur entourage, d'âge moyen, au bénéfice d'une formation moyenne à très bonne et liés à une confession déterminée; ils vivent en majorité en Suisse alémanique et à la campagne. Les femmes sont davantage engagées dans l'aide de voisinage, les hommes plutôt au sein d'associations.

**Peut-on également remarquer un type de personnalité favorable au bénévolat?**

Les personnes extraverties qui apprécient et recherchent la compagnie des autres sont plus disposées à être actives. Par ailleurs, les bénévoles sont surtout des personnes qui résistent au stress et qui se laissent rarement gagner par la nervosité.

**Quelles sont les raisons qui amènent quelqu'un à être actif au service du bien commun? Quels sont les motifs des bénévoles?**

Il y a toute une série de motifs. Certains souhaitent s'engager de manière désintéressée en faveur de la collectivité ou surmonter une culpabilité due à leur situation privilégiée par rapport aux autres. D'autres encore recherchent un développement personnel, ils veulent utiliser ou approfondir leurs propres capacités. Par ailleurs, un engagement peut offrir des possibilités de se préparer à des défis professionnels. Parfois, on fait du bénévolat parce que celui-ci est attendu ou honoré par l'entourage. Il est intéressant de noter que les bénévoles

jeunes sont plutôt motivés par des intérêts personnels, alors que les bénévoles plus âgés agissent plutôt par altruisme. Les jeunes veulent donner quelque chose, mais ils veulent également recevoir quelque chose en retour.

**«Numérisation et société civile – l'internet fragilise le ciment social», tel est le titre de votre dernier rapport de recherche. Cela a l'air dramatique. N'est-ce pas un peu exagéré?**

Dans les années 1950, la troisième activité de loisirs préférée des Allemands était «regarder par la fenêtre». Dans les années suivantes, ce type d'intérêt pour le monde extérieur s'est complètement estompé en raison de l'arrivée de la télévision dans les ménages. Par la suite, les recherches relatives aux rapports sociaux ont régulièrement mis en évidence que la disponibilité des gens pour les autres diminuait proportionnellement au temps passé devant la télévision. Aujourd'hui, nous nous trouvons dans une nouvelle vague de changements déclenchée par l'évolution technologique qui touche pratiquement tous les domaines de notre société. C'est pourquoi, dans cette étude, nous avons voulu savoir si l'utilisation de l'internet est liée aux mêmes conséquences, pour nos relations sociales, en poussant les gens à se retirer dans leur sphère privée au même titre que la télévision autrefois. Nous avons examiné de plus près le bénévolat au sein d'associations et nous avons constaté ceci: tout comme la télévision, l'utilisation de l'internet se fait au détriment de la coexistence sociale. A →



→ noter toutefois que cette conséquence ne vaut pas pour tout le monde et qu'elle dépend du genre d'utilisation de l'internet. Dans ce sens, je vous l'accorde, l'influence de l'internet n'est pas systématiquement négative.

### Qu'avez-vous découvert au juste?

Notre enquête fait ressortir que la consommation d'internet, dans la population suisse, a une influence négative sur la disposition à fournir du travail bénévole. Ceci ne vaut toutefois pas dans la même mesure pour tous les groupes de la population. Ainsi, les personnes en dessous de 38 ans travaillent probablement moins au sein d'associations lorsqu'elles utilisent l'internet quotidiennement. Pour les personnes de 55 ans ou plus, c'est l'inverse. Celles qui utilisent l'internet quotidiennement sont plus nombreuses à s'engager au sein d'une association que celles qui ne le font pas. L'internet permet aux bénévoles d'un certain âge de communiquer plus facilement et plus rapidement, de trouver plus vite des informations, de convenir plus facilement d'un rendez-vous.

### Pourquoi avez-vous étudié justement les répercussions sur le bénévolat?

Le bénévolat – comme l'engagement non rémunéré dans des associations sportives, de loisirs et autres, l'exercice de fonctions politiques de milice ainsi que l'aide de voisinage telle que la prise en charge de personnes âgées et d'enfants – est un élément essentiel qui crée des liens dans la société. Contrairement à l'aide de voisinage, le bénévolat au sein d'associations se caractérise par un degré plus élevé de régularité et d'obligations et il est ainsi plus vulnérable quand il s'agit de disponibilité et de mobilisation de ressources en termes de temps.

### Les jeunes s'engagent peut-être moins au sein du club de sport, mais ils surfent sur internet et fondent un groupe sur un réseau social comme facebook.

En effet, il est important de savoir comment et à quelle fin l'internet est utilisé. Il y a une différence entre, d'une part, se servir de l'internet pour regarder des films et se divertir en premier lieu et, d'autre part, s'en servir pour entretenir des contacts avec les autres par le biais des réseaux sociaux.



Photos: Philipp Baer

«Les sorties de week-end sont souvent préférées à l'engagement bénévole au sein d'associations ou dans le voisinage.»

Les activités qui mettent en réseau via l'internet empêchent un retranchement dans la sphère privée, puisqu'elles permettent l'échange social. Ainsi, ces internautes ne sont pas isolés, mais ils complètent les relations hors ligne par des contacts en ligne. Les liens dont l'étude fait état valent dès lors avant tout pour les personnes qui n'utilisent pas les réseaux sociaux.

### Lors du dernier monitoring des bénévoles, vous avez constaté une diminution de l'activité bénévole.

Oui, le nombre de bénévoles réguliers a régressé au cours de ces dernières années, même si ce n'est pas dans tous les domaines. La diminution la plus importante

est enregistrée au niveau du travail politique de milice à l'échelon local. D'autre part, on relève un grand nombre de bénévoles dits épisodiques ou occasionnels qui collaborent à des manifestations particulières, sans pour autant s'engager sur le long terme.

### Que se passera-t-il si la tendance négative s'accélère?

La diminution de l'engagement dans le système de milice est, aujourd'hui déjà, un problème sérieux pour une commune suisse sur deux. Or, le travail politique de milice au sein du conseil communal, d'une commission scolaire ou d'un parlement local est existentiel pour la Suisse. Sans bénévoles disponibles, cela ne fonctionne pas. Dès aujourd'hui, certaines communes brandissent la menace de l'obligation d'exercer certaines fonctions, voire qui appliquent celle-ci comme par exemple Simplon Dorf. Dans le canton de Soleure, la commune de Zullwil a récemment dû recourir à l'administration judiciaire puisqu'elle n'avait plus trouvé de conseillers communaux. Ces évolutions s'attaquent au nerf vital de la démocratie participative de la Suisse.

### La dévalorisation du bénévolat est-elle due à l'internet ou au fait que la génération selfie s'intéresse avant tout à elle-même?

En Suisse, la solidarité est tout à fait valorisée. Un tiers environ de la population s'engage régulièrement à titre bénévole au sein d'associations. Un autre tiers aide bénévolement dans le voisinage ou soutient des amis et des connaissances. La modernisation constitue toutefois un défi pour cette disponibilité. L'air du temps qui est à l'individualisation ne s'accorde par exemple pas très bien avec un engagement à long terme, qui comporte de nombreux rendez-vous fixes. En lieu et place, les bénévoles s'intéressent davantage à des formes d'engagement compatibles avec leur vie, des formes d'engagement prévisibles, parfois liées à des événements spectaculaires ou promettant de résoudre des problèmes sociétaux actuels. S'y ajoute le fait que certains groupes, autrefois plus actifs dans le bénévolat, ont moins de temps aujourd'hui. Ceci vaut par exemple pour les femmes qui, aujourd'hui, empruntent la voie de la formation et qui exercent une activité lucrative. Du fait qu'elles continuent à se charger de la plus grande partie du travail familial et ménager, elles n'ont souvent pas le temps ni la force d'assumer d'autres obligations. Mais ce sont également la prospérité croissante et la mobilité qui défient la société civile. Les sorties de week-end sont souvent préférées à l'engagement bénévole au sein d'associations ou dans le voisinage.

### Alors qu'en fait, nous avons plus de temps qu'autrefois, non?

C'est tout à fait vrai. Mais les offres de loisirs sont devenues plus abordables, plus atteignables et plus séduisantes. En outre, nous avons davantage besoin de pauses pour nous remettre de l'activité lucrative perçue comme stressante. Par ailleurs, la joignabilité permanente qui y est exigée efface de plus en plus la limite entre le travail et les loisirs. Dans notre société de 24h/24, le temps s'est globalement perverti en bien de luxe et on réfléchit plutôt deux fois à l'usage que l'on veut en faire. Et encore davantage quand il s'agit d'obligations régulières.

### Comment pourrait-on agir contre cette tendance et encourager le bénévolat?

Les plateformes en ligne essaient d'établir des aides de voisinage faciles d'accès, parfois avec beaucoup de succès. Celles

## «Ces évolutions s'attaquent au nerf vital de la démocratie participative de la Suisse.»



MARKUS FREITAG

Le professeur Markus Freitag dirige le département de sociologie politique de l'Université de Berne. Il est l'auteur de nombreuses études relatives à l'engagement bénévole en Suisse et, pendant de nombreuses années, il a été responsable de la réalisation scientifique du monitoring des bénévoles de Suisse. Dans son ouvrage «Das Soziale Kapital der Schweiz», le pr Freitag donne des conseils très pratiques pour consolider le ciment social. Par exemple: saluez les étrangers! Créez un jardin communautaire! Dans sa dernière publication «Die Psyche des Politischen», parue en 2017 aux éditions NZZ-Libro, Markus Freitag analyse l'importance de notre personnalité pour nos idées et nos actions politiques. A cet effet, il utilise le modèle OCEAN de la psychologie, couramment utilisé sur le plan international, qui repose sur les cinq types de caractère suivants: ouverture à l'expérience, caractère consciencieux, extraversion, amabilité, névrosisme. [hi]

et ceux qui y proposent ou cherchent une aide gratuite et souple, ne l'associent pas à une obligation de réciprocité ou à une demande de justification. Une autre idée consiste à piloter l'engagement bénévole au moyen d'incitations. A titre d'exemple: l'établissement d'attestations d'activités qui, éventuellement, pourront être utilisées sur le marché du travail. Ou alors, on fonctionne au moyen de crédit-temps: on assume des services de soins et à un moment ultérieur, on peut faire valoir le temps que l'on y a consacré pour ses propres besoins. Mais si l'on veut renforcer le bénévolat de manière durable, il faut surtout poursuivre inlassablement la politique de la formation. Une bonne formation ouvre la voie au bénévolat.

### Une forme différente, plus moderne ou plus contemporaine, d'engagement au sein d'associations serait-elle nécessaire?

En ce qui concerne les associations, les projets concrets, limités dans le temps sans trop d'obligations me semblent les plus prometteurs. L'engagement occasionnel, une fois que les bénévoles y ont pris goût, peut éventuellement déboucher sur une activité à plus long terme.

### Et un service obligatoire – une année sociale pour tous, par exemple?

Oui, cette idée existe. Elle suggère que tous les citoyens et citoyennes suisses ainsi que les étrangers établis s'acquittent d'un service obligatoire de 200 jours, à choix dans l'armée, dans un service de protection ou de communauté. En font partie également les soins, la prise en charge, les autorités, les transports, l'école ou les associations. Evidemment, on disposerait alors, d'un seul coup, d'un personnel extrêmement nombreux. Mais la question est de savoir si une obligation ne risque pas de détériorer la qualité du travail fourni et de démotiver les vrais bénévoles. Il est probable qu'alors, l'obligation de servir bénévolement cesserait progressivement d'être d'une valeur inestimable et se pervertirait de plus en plus en service commandé. ■

Propos recueillis par  
Ingrid Hess

# Trop malade pour le travail, en trop bonne santé pour la rente

Depuis que l'AI n'entend plus être une institution de rente, mais une assurance d'insertion, sa pratique en matière d'octroi de rentes est nettement plus restrictive. De nombreuses personnes n'ont pas droit à une rente malgré des problèmes de santé. L'objectif politique consiste à les réinsérer dans le monde du travail et à éviter un transfert des coûts vers l'aide sociale. Or, les problèmes de santé sont précisément une raison majeure pour laquelle des personnes ont besoin d'aide sociale et restent dépendantes de celle-ci.

Au cours de ces quinze dernières années, l'AI a changé considérablement. Parmi les changements essentiels, on note la mise en place de services médicaux internes, l'élargissement des départements d'insertion ainsi que des mesures disponibles et l'accès plus difficile à une rente, notamment dans le domaine des atteintes à la santé difficilement objectivables. L'évaluation de la capacité de gain, et ainsi du degré AI, se fait sur la base de dispositions légales très strictes. Celles-ci sont souvent source d'incompréhension chez les personnes concernées, chez les médecins traitants ainsi que chez d'autres acteurs impliqués, tels que les services sociaux, confrontés aux limitations et aux possibilités réelles des personnes concernées.

## Taux de nouvelles rentes divisé par deux

En mettant en place des services médicaux internes (SMR) et des centres d'expertises médicales spécialisées (MEDAS), l'AI est parvenue, au cours de ces quinze dernières années, à diviser par deux son taux de nouvelles rentes. Il n'est pas rare que les évaluations des médecins AI diffèrent de celles de leurs confrères et confrères indépendants. Les raisons de cette différence sont mises en évidence par l'étude de Christian Bolliger et de Marius Féraud (2015): premièrement, en raison de la situation juridique, l'AI a une conception plus étroite de la santé et elle ne tient pas compte des répercussions des influences sociales sur la santé. Deuxièmement, elle évalue la capacité de travail à l'aide d'un modèle théorique et non pas en fonction des possibilités réelles. Troisièmement, ses exigences en matière de caractère objectivable des tableaux cliniques sont plus élevées et enfin quatrièmement, son attitude vis-à-vis des assurés est empreinte d'une distance critique.

## Pratique juridique sévère

Les décisions de justice ont, elles aussi, contribué au durcissement de la pratique en matière d'octroi de rentes. En 2004, le Tribunal fédéral des assurances a arrêté une décision de principe qui a eu pour effet qu'en cas de problèmes de santé difficilement objectivables, les chances d'obtenir une rente devenaient quasiment nulles. Cette pratique a été poursuivie pendant une dizaine d'années. En 2015, le Tribunal fédéral a changé de cap: depuis lors, au lieu d'admettre systématiquement une possibilité de surmonter un handicap par la volonté, il s'agit d'examiner chaque cas individuel dans une «procédure structurée d'administration des preuves».

Deux ans plus tard, une étude de l'institut de droit de l'Université de Zurich a toutefois mis en évidence que l'arrêt de 2015 n'a pas modifié la juridiction en faveur des personnes concernées. Sur 220 décisions judiciaires étudiées concernant des patients souffrant de douleurs, une seule a abouti à l'octroi d'une rente.

Dans le domaine des dépressions, la pratique de l'AI a été durcie jusqu'en 2017 dans le sens que la «résistance à la thérapie» a été définie comme critère déterminant, même pour les dépressions moyennement graves. Suite à la critique publique, ce critère a été abandonné en décembre 2017 et «la procédure structurée d'administration des preuves» est appliquée également pour les dépressions. La question de savoir si ce changement va entraîner une pratique judiciaire plus ou moins sévère reste toutefois ouverte.

## Conséquences pour les personnes concernées

Les personnes évincées du marché du travail pour des raisons de santé, mais qui sont en même temps refusées et déclarées aptes au travail par l'AI, ne comprennent plus rien au monde. Elles se sentent abandonnées par l'Etat social. Ceci ressort d'interviews menées dans le cadre d'une thèse en cours de rédaction (voir encadré). Elles ressentent l'attitude critique distanciée de l'AI comme un affront, puisqu'elles ont l'impression d'être victimes de la suspicion générale d'obtention frauduleuse de prestations d'assurance. Elles vivent une décision négative de l'AI comme une non-reconnaissance officielle de leur propre souffrance et comme une sorte de précipitation dans la «mort sociale».

Le refus par l'AI ne crée pas seulement de grandes difficultés à composer avec la maladie, il entraîne également des problèmes financiers existentiels. A la suite de la décision de l'AI, d'autres assurances suppriment éventuellement leur prestations (p. ex. les indemnités journalières de maladie) et il peut ainsi arriver que, du jour au lendemain, plus aucun revenu ne soit disponible. Commence alors la course pénible d'un office à l'autre, car de nombreuses personnes ne savent pas qui est compétent dans une telle situation.

## Insertion ou aide sociale?

Du point de vue de la politique sociale, il est très intéressant de savoir si la pratique de l'AI aboutit à un transfert des coûts vers l'aide sociale ou à une insertion accrue dans le marché du travail. L'AI fait de grands efforts pour encourager l'insertion. Et en effet, après la



En dehors de l'effet stabilisateur pour la santé et la capacité de travail, une rente peut favoriser l'insertion, y compris du point de vue de l'entreprise.

5<sup>ème</sup> révision, le nombre de personnes ayant retrouvé un emploi était de 7% plus élevé qu'auparavant (Guggisberg et al. 2015). L'OFAS nie le fait que des personnes concernées soient maintenant plus nombreuses à toucher de l'aide sociale à la place d'une rente AI. L'enquête réalisée en 2015 par l'Initiative des villes pour une politique sociale est toutefois arrivée à la conclusion que deux tiers des bénéficiaires de l'aide sociale de longue durée souffrent manifestement de troubles de la santé.

#### **Apte au travail avec l'aide de la rente**

En limitant le nombre de rentes, l'AI veut encourager l'insertion. Or, de nombreux éléments indiquent que c'est justement une rente qui peut aider à stabiliser l'état de santé et à améliorer ainsi la capacité de gain. En 2017, la psychiatre Brühlmeier-Rosenthal a analysé la situation de 402 patientes et patients et elle a constaté que le refus ou la suppression d'une rente a des répercussions nettement négatives sur la santé et sur l'activité professionnelle effective des personnes concernées. A l'inverse, une rente peut contribuer à la stabilisation de la santé et à la capacité d'exercer une activité lucrative.

## THÈSE

Dans sa thèse en cours de rédaction, Fabienne Rotzetter étudie les répercussions de la pratique plus restrictive de l'AI en matière d'octroi de rentes sur les personnes concernées. Au moyen d'une étude qualitative, elle mène des interviews biographiques avec des personnes qui souffrent d'une maladie chronique, mais qui n'ont pas droit à une rente AI.

Rapport succinct en ligne de l'étude «Berufliche Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Wirtschaft» sous <https://irf.fhnw.ch/handle/11654/24649>

En dehors de l'effet stabilisateur pour la santé et la capacité de travail, une rente peut favoriser l'insertion, y compris du point de vue de l'entreprise. C'est ce qui ressort de l'étude «Berufliche Eingliederung zwischen Invalidenversicherung und Wirtschaft» d'Eva Nadai, Anna Gonon et Fabienne Rotzetter (voir rapport succinct en ligne ci-dessous). Les entreprises sont prêtes, dans une certaine mesure, à assumer une part de la responsabilité sociale et à occuper des personnes souffrant d'atteintes à la santé. Mais cette disposition se heurte à d'étroites limites économiques. Les exceptions en matière de rapport entre prestation et salaire n'existent pas. Celles et ceux qui ne fournissent pas la prestation à terme sont évincés, à moins qu'une rente AI n'atteste officiellement l'atteinte existante et permette de continuer à occuper la personne concernée dans des conditions spéciales. ■

**Fabienne Rotzetter**

Collaboratrice scientifique FHNW

# Toucher de l'aide sociale ou dissoudre le compte de libre passage?

La question de savoir si et quand le versement anticipé de la prévoyance vieillesse professionnelle est indiqué revêt une dimension juridique, financière et individuelle. La réponse à cette question est différente en fonction de la perspective, comme le constate Uwe Koch, professeur à la ZHAW Soziale Arbeit.

L'Assurance suisse vieillesse, invalidité et survivants repose sur le principe des trois piliers. Associée aux prestations de l'assurance vieillesse et survivants AVS (1<sup>er</sup> pilier), l'avoie vieillesse constitué dans la prévoyance professionnelle (2<sup>ème</sup> pilier) est destiné à assurer, de manière appropriée, le maintien du niveau de vie habituel. Les personnes sorties du processus de travail ne sont en général plus affiliées à une caisse de pension et elles doivent faire transférer l'avoie vieillesse constitué sur un compte de libre passage ou sur une police de libre passage.

Le capital de libre passage ainsi que les avoirs de la prévoyance individuelle liée (pilier 3a) ne peuvent être ni saisis ni cédés avant l'échéance et ils ne font dès lors pas partie des fonds propres liquides. Ainsi, sous réserve de certaines exceptions, ils peuvent être perçus au plus tôt cinq ans avant l'âge de la retraite AVS ou en cas d'invalidité complète. La perception des avoirs vieillesse atteignant parfois des sommes très importantes est toujours liée à des risques. C'est pourquoi le Conseil fédéral a souhaité interdire le versement en capital de la LPP obligatoire dans le cadre de la révision en cours de la loi fédérale sur les prestations complémentaires. Les chambres fédérales ont cependant rejeté cette proposition.

## Points de vue contradictoires

L'aide sociale économique est régie par les principes de la subsidiarité et de la couverture des besoins. Lorsqu'une personne dispose d'actifs importants, elle perd sa qualité de personne dans le besoin et ainsi son droit aux prestations d'aide sociale. Il s'agit de déterminer si la personne concernée doit réaliser des avoirs vieillesse librement disponibles avant de pouvoir toucher de l'aide sociale. Dans la pratique et en fonction du domaine juridique, la réponse à cette question est différente.

D'un point de vue systémique, il s'agit de la question de savoir si les valeurs de la prévoyance vieillesse (maintien approprié du niveau de vie habituel dans la vieillesse) ou celles de l'aide sociale (subsidiarité et couverture du minimum vital social) sont prioritaires: une situation de départ complexe du fait que des points de vue parfois contradictoires s'affrontent.

## Interprétations juridiques différentes

La dimension juridique comprend des aspects relevant du droit de la faillite, du droit des assurances sociales, du droit procédural et du droit d'aide sociale et elle est gérée de manières assez différentes dans les cantons. Dans le droit sur la poursuite pour dettes et sur la faillite, les prestations de la prévoyance professionnelle sont insaisissables tant que le cas de prévoyance – âge, invalidité ou décès – n'est pas intervenu. Tant que le versement en espèces n'est pas de-

mandé expressément, le capital de libre passage reste insaisissable, il ne peut dès lors faire l'objet d'un séquestre et il n'est pas possible de retirer à la personne concernée le pouvoir de disposer de la fortune. La situation est différente pour les prestations complémentaires à l'AVS/AI. Ici, un droit d'obtention est suffisant. Pour les ayants droit à une rente AI avec une rente complète, le capital de libre passage est pris en compte à titre de fortune, tout comme pour les personnes de plus de 59 ou 60 ans bénéficiaires d'une rente AI de  $\frac{3}{4}$ , de  $\frac{1}{2}$  ou de  $\frac{1}{4}$ .

En matière de droit d'aide sociale, les normes CSIAS prévoient que les avoirs du 2<sup>ème</sup> pilier et du pilier 3a sont à fusionner avec le versement anticipé d'une rente AVS ou d'une rente AI complète. En complément à une rente AVS ou AI, les dépenses de l'entretien sont à couvrir par les avoirs vieillesse perçus. Lorsque la personne ayant droit a fait valoir son droit au versement en espèces des avoirs du 2<sup>ème</sup> pilier et du pilier 3a dès avant l'obtention de la rente AVS, le capital doit être utilisé pour couvrir l'entretien futur (normes CSIAS E.2.5). Le tribunal administratif du canton de Zurich a confirmé que le capital de libre passage ne doit être pris en compte qu'au moment de l'obtention de celui-ci à titre de fortune. Par ailleurs, il est inadmissible d'exiger un remboursement de prestations d'aide sociale obtenues légalement en raison du versement de prestations de libre passage (voir exemple pratique ZESO, no 1/2009).

## Un avantage pour les pouvoirs publics...

La dimension de la politique financière est moins complexe que la dimension juridique. Si l'on considère exclusivement les intérêts des pouvoirs publics, une perception du capital de libre passage est plus avantageuse. En effet, si une personne peut sortir de l'aide sociale à l'âge de 59 ou 60 ans, il suffit, en règle générale, de quelque 100'000 francs pour assurer que celle-ci n'aura pas besoin d'autres prestations d'aide sociale jusqu'au versement anticipé de l'AVS. Avec le droit à une rente AVS, cette personne aura certainement besoin de prestations complémentaires à l'AVS pour couvrir son entretien, mais tôt ou tard, cela aurait été le cas de toute manière. Par ailleurs, la participation des communes au coût des prestations complémentaires est plus modeste en raison du cofinancement par la Confédération et les cantons.

## ... un inconvénient pour l'individu

Pour l'individu cependant, la situation se présente différemment. Lorsqu'une personne assurée perçoit son capital de libre passage, son capital vieillesse constitué pendant l'activité lucrative n'est plus ou seulement partiellement disponible dans la vieillesse. Les coti-





Lorsque les fonds de prévoyance doivent assurer l'entretien dès avant la rente, il y a un risque de la pauvreté dans la vieillesse. Photo: Kasper/pixelio

sations des employeurs et des employés prélevées sur le salaire qui ont été versées et épargnées en vue de la retraite ne sont plus disponibles, elles non plus. Les prestations obtenues dans la vieillesse n'assurent pas le maintien approprié du niveau de vie habituel, mais uniquement la couverture adéquate du minimum vital au moyen de prestations complémentaires.

Si le Conseil des Etats s'impose dans les actuelles discussions sur la révision des PC, les prestations complémentaires des anciens bénéficiaires de l'aide sociale qui ont perçu leur capital de libre passage seront par ailleurs réduits de 10%. Et même si cette modification n'est pas acceptée dans la révision, ces bénéficiaires devront s'attendre à des réductions des prestations, puisque la prise en compte des dessaisissements de fortune sera nettement plus rigoureuse. En outre, les anciens bénéficiaires de l'aide sociale perdront toute marge de manœuvre pour une conception individuelle de leur vie de retraités. Ainsi, par exemple, les ayants droit à une rente d'origine migratoire n'auront plus la possibilité de passer leur retraite dans leur pays d'origine.

### Conclusion – une recommandation

Que signifie tout ceci pour la question posée au début: une personne doit ou devrait-elle, en raison de la subsidiarité de l'aide sociale, dissoudre son capital de libre passage avant de pouvoir tou-

cher de l'aide sociale? L'article 5 de la Constitution fédérale définit les principes de l'activité de l'Etat régi par le droit. Ainsi, l'alinéa 1 a la teneur suivante: «Le droit est la base et la limite de l'activité de l'Etat». Comme les explications ci-dessus le montrent, on peut avancer des arguments juridiques pour et contre la perception du capital de libre passage à la place de l'aide sociale. Mais il n'y pas de norme juridique interdisant explicitement la dissolution aux fins d'éviter des coûts d'aide sociale. Par ailleurs, l'activité de l'Etat doit répondre à l'intérêt public et elle doit être proportionnée. La mise en balance des intérêts doit, en règle générale, se faire en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale. La promesse du maintien du niveau de vie habituel dans la vieillesse, faite par la Constitution fédérale et financée par les contributions, doit peser plus lourd que les intérêts fiscaux des pouvoirs publics. Dès lors, le capital de libre passage du 2<sup>ème</sup> pilier et du pilier 3a ne doit être dissous qu'ensemble avec le versement anticipé d'une rente AVS comme le stipulent les normes CSIAS. L'entretien ne doit être couvert par l'avoir dissous en complément à l'AVS qu'à l'âge de la retraite. Ainsi, le but du 2<sup>ème</sup> pilier est maintenu. ■

**Uwe Koch**

Professeur, ZHAW Département Soziale Arbeit,  
Institut für Vielfalt und gesellschaftliche Teilhabe

# Nouvelle LAA – pour les stages, l'assurance est désormais obligatoire

**ARTICLE SPECIALISE** Dans son arrêt du mois d'août 2017, le Tribunal fédéral a statué que les personnes effectuant un stage dans le cadre de l'aide sociale sont désormais soumises à l'assurance accidents obligatoire (voir ZES0 3/18). La Suva explique ci-dessous les répercussions de l'arrêt sur les bénéficiaires de l'aide sociale. .

Selon l'arrêt du Tribunal fédéral sont considérées comme assurées, selon LAA, les personnes qui suivent une formation professionnelle dans le sens d'un stage (ce qui veut dire insertion professionnelle aux fins de formation). Ce stage peut concerner tant le premier que le deuxième marché du travail. Les réfugiés ou demandeurs d'asile sont assurés dans le même cadre. Le groupe de personnes ci-dessus est assuré également en cas d'occupation sans salaire AVS, lorsque la prestation de travail de la personne occupée présente un intérêt économique majeur pour l'entreprise d'affectation.

En revanche, le risque d'accident n'est pas couvert si l'occupation sert en premier lieu à la familiarisation avec une structure journalière ou à l'apprentissage. Elle sert aussi au réapprentissage de compétences fondamentales telles que la ponctualité, l'organisation ou similaires, autrement dit, si elle n'a pas d'objectif de formation professionnelle. Dans ces cas, la prestation de travail de la personne ne représente pas, habituellement, un intérêt majeur pour l'entreprise d'affectation. Cette occupation est, en général, désignée comme intégration sociale et proposée par des institutions d'insertion dans le deuxième marché du travail.

## Perception des primes

Vis-à-vis de la Suva, l'employeur (en règle générale l'entreprise d'affectation) est soumis à l'obligation de payer des primes, ce qui signifie que la totalité de la prime est toujours prélevée directement à cet endroit. En se référant à l'arrêt mentionné du mois d'août 2017, la Suva procède par principe, depuis le début 2018, à la perception des primes pour le groupe de personnes mentionné. Elle se réserve une évaluation d'un cas individuel avec perception de la prime

qui s'écarte de ce principe. Les entreprises doivent remplir la déclaration de salaire 2018 en conséquence.

Lorsque la personne occupée est victime d'un accident dans une entreprise du premier marché du travail saisie par la Suva, les prestations d'assurance ne se répercutent en principe pas sur les primes à la demande de l'entreprise concernée.

## Etendue des principales prestations d'assurance

Lorsqu'une personne bénéficiaire de l'aide sociale est victime d'un événement assuré (accident ou maladie professionnelle) pendant l'occupation, elle doit le signaler immédiatement à l'entreprise d'affectation, le cas échéant avec le soutien du service social compétent. De son côté, l'entreprise d'affectation signale l'événement sans tarder à la Suva. La déclaration d'accident doit mentionner que le travail est effectué dans le cadre de l'aide sociale. Ceci est indispensable pour assurer que l'entreprise d'affectation ne subit pas de répercussions négatives sur le montant des primes.

La déclaration immédiate est importante pour que la Suva puisse examiner sa compétence pour l'événement signalé et octroyer les prestations assurées dans les meilleurs délais.

Contrairement à l'assurance maladie, la Suva est débitrice directe d'honoraires vis-à-vis des prestataires de services (hôpitaux, médecins, thérapeutes, pharmacies, etc.) impliqués dans le traitement. C'est pourquoi il importe d'informer ces derniers que la Suva prend en charge les conséquences de l'accident. Lorsque la SUVA reconnaît son obligation de payer, elle le confirme au moyen d'une lettre de reconnaissance. Il est recommandé de présenter le document aux prestataires de services, afin que ceux-ci puissent réclamer leurs frais directement

auprès de la Suva. La Suva ne connaît ni franchises ni quote-part.

Si la personne accidentée subit une incapacité de travail, la Suva verse une indemnité journalière d'un montant de 80% du salaire assuré dès le troisième jour après l'accident. Lorsque l'accident a lieu par exemple le 15.9., le droit à une indemnité journalière débute le 18.9. En cas de stage non rémunéré, le salaire assuré est fixé à CHF 81.20 par jour et à CHF 40.60 pour une personne qui n'a pas encore 20 ans révolus. La LAA ne prévoit pas de limite de temps pour le versement d'indemnités journalières. Le droit prend fin avec la pleine capacité de travail retrouvé, avec le début d'une rente ou avec le décès de la personne assurée.

Selon la gravité des blessures et les conséquences de celles-ci, la Suva octroie également des prestations de rente ainsi que, le cas échéant, une indemnité pour atteinte à l'intégrité. La Suva reste compétente pour prendre en charge les conséquences d'un accident reconnu, que l'occupation organisée par l'aide sociale continue ou qu'elle ait pris fin entre-temps. Elle fournit ses prestations également en cas de rechutes ou de séquelles.

## Les indemnités journalières peuvent être cédées à l'aide sociale

La personne ayant droit aux indemnités journalières est la personne assurée. Dans la mesure où l'aide sociale fournit des prestations à titre d'avances, les indemnités journalières peuvent lui être cédées. A cet effet, soit on établit une convention écrite, soit l'autorité édicte une disposition correspondante qu'elle adresse à la Suva pour exécution. ■

**Christoph Schneider**  
Chef de projet Suva