

Dossier

Les jeunes et la violence

Assurance-invalidité

Lutte contre la fraude

Questions familiales

Bourse d'échange de temps

Sécurité sociale

CHSS 3/2009



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

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

Sommaire Sécurité sociale CHSS 3/2009

Editorial	133
Chronique avril/mai 2009	134
Mosaïque	135

Dossier

Les jeunes et la violence

La violence des jeunes est préoccupante	136
Une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace public et les médias (Th. Vollmer, R. Zurfluh, OFAS)	137
Vers une prévention efficace de la violence (Th. Minger, Conférence des gouvernements cantonaux)	143
Approche globale d'un phénomène complexe (L. Cirigliano, membre de la CFEJ)	145
La prévention est la meilleure protection des victimes – mais on pourrait faire plus (Ch. Galladé, conseillère nationale)	148
L'augmentation de la délinquance des jeunes, mythe ou réalité ? (O. Guéniat, police judiciaire neuchâteloise)	150
Travail familial axé sur les compétences : renforcer les familles (F. Beer, Fachstelle Kinderbetreuung, Lucerne)	154
Prévention de la violence et intervention dans les écoles : l'exemple de la Ville de Zurich (Roland Zurkirchen, service de prévention de la violence du Département de l'instruction publique et du sport, Ville de Zurich)	160

Jeunes et médias : pratiques, compétences et protection de la jeunesse
(D. Süss, Haute école de sciences appliquées de Zurich, ZHAW) 164

Assurance-invalidité

Lutte contre la fraude dans l'AI : état des lieux (R. Kocher, R. Leuenberger, OFAS)	168
Evaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides (E. Baumgartner, B. Uebelhart, Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse)	172
Passages entre systèmes de prestations de la sécurité sociale (R. Fluder, Th. Graf, R. Ruder, R. Salzgeber, Haute école bernoise, Travail social)	177

Questions familiales

Bons de temps pour l'accompagnement, l'assistance et/ou les soins donnés aux personnes âgées (K. Künzi, Th. Oesch, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS)	183
--	-----

Parlement

Interventions parlementaires	187
Législation : les projets du Conseil fédéral	188

Informations pratiques

Calendrier (réunions, congrès, cours)	189
Statistiques des assurances sociales	190
Livres	192

Notre adresse Internet : www.ofas.admin.ch



La prévention de la violence doit intervenir le plus tôt possible



Yves Rossier
Directeur de l'Office fédéral
des assurances sociales

La violence et les jeunes, et non la violence des jeunes. Voilà une distinction nécessaire afin de recentrer un débat à fort risque de stigmatisation. Ces dernières années, les médias se sont fait l'écho d'actes ponctuels de violence grave commis par des jeunes, créant une vague d'émotions dans l'opinion publique. Or, la plupart des jeunes vont bien. Ils sont engagés et motivés, et prennent une place toujours plus importante dans notre société.

Si la violence existe cependant, qu'elle soit le fait de mineurs ou d'adultes, elle est lourde de conséquence pour les victimes et la société dans son ensemble. Elle s'inscrit le plus souvent dans un parcours de vie, et dépend de nombreux facteurs, socio-économiques, culturels, familiaux, relationnels ou encore individuels.

La prévention de la violence doit intervenir le plus tôt possible et dans les différents milieux où elle peut se produire, que ce soit dans la famille, à l'école ou dans l'environnement social. Il est également nécessaire de contrôler la violence véhiculée par certains médias – Internet, téléphones portables ou DVD. De telles activités de prévention sont déjà mises en place par les acteurs compétents au niveau local. Les responsables regrettent pourtant le manque d'expertise et de soutien dans leurs choix. Par ailleurs, l'efficacité des mesures est souvent remise en question. A vrai dire, la complexité du phénomène interpelle de manière générale l'ensemble des acteurs.

La Confédération entend apporter son soutien à l'effort commun afin de réduire la violence et soutenir les jeunes dans leur développement, dans le cadre des compétences qui lui incombent. Elle propose de mettre en place une stratégie de prévention coordonnée à l'intervention et à la répression. Elle intervient d'une part sur le développement des compétences des enfants, des jeunes et des parents, ainsi que le renforcement des facteurs de protection, et d'autre part sur la diminution des facteurs de risques.

Avec l'amélioration des bases statistiques, la Confédération souhaite disposer de données permettant de mesurer l'ampleur et l'évolution de la violence, afin de mieux piloter son intervention. Elle propose la création d'un programme national de prévention de la violence auprès des jeunes, comprenant la mise à disposition d'experts, la promotion des compétences et la mise en réseau des différents acteurs compétents, enfin le soutien financier à l'innovation et l'évaluation de programmes cantonaux et communaux de prévention de la violence. La Confédération estime essentiel de collaborer avec les représentants de la branche des médias, en vue d'améliorer l'offre en matière d'information et d'éducation aux médias.

Le rapport du Conseil fédéral sur la violence et les jeunes a été reçu généralement de manière positive. Les différents acteurs ont d'abord relevé la qualité de l'analyse, due notamment au large cercle d'experts consultés, issus tant de la pratique que des milieux scientifiques. Ils ont pour certains regretté que les mesures proposées ne soient pas plus concrètes et mises en place plus rapidement. En effet, le programme national de prévention de la violence nécessite une phase préparatoire d'une année, indispensable à une réflexion commune avec les cantons, les communes et les représentants de la société civile, afin d'avoir une base solide pour sa mise en place. La collaboration avec les représentants de la branche des médias, elle aussi, doit faire l'objet d'une réflexion approfondie. Il en va d'un gros effort de coordination et de recherche d'efficacité. En 2010, le Conseil fédéral présentera les concepts détaillés, du programme national de prévention de la violence et de la collaboration avec la branche des médias.

Situation financière actuelle du 2^e pilier

Près de six institutions de prévoyance du 2^e pilier sur dix présentent actuellement un découvert. Deux tiers d'entre elles ont un taux de couverture entre 90 et 100%, le dernier tiers étant en dessous de 90%. Tels sont les derniers chiffres calculés par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS). Les modélisations mathématiques montrent en outre qu'il est indispensable, vu l'incertitude qui règne sur les marchés financiers, que les institutions de prévoyance mettent en place à temps des mesures d'assainissement pour compenser ces découverts.

Succès de l'AI dans la lutte contre la fraude

Les efforts supplémentaires de lutte contre la fraude dans l'assurance-invalidité s'avèrent payants, de même que la surveillance, nouvel instrument d'enquête dans les cas suspects. En effet, durant les six mois qui ont suivi le 1^{er} août 2008, date à laquelle la nouvelle stratégie de lutte contre la fraude a été lancée, les offices AI ont supprimé ou réduit 80 rentes, dont 15 à la suite d'une surveillance. Au total, l'assurance économise ainsi 24 millions de francs sur les rentes AI.

Etude sur le coût des crèches

Les nombreux avantages que présente le développement des structures d'accueil extra-familial pour enfants en bas âge ont peu à peu gagné en reconnaissance, mais il suscite encore quelque résistance en raison de leur coût.

C'est pourquoi l'étude intitulée «Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets» devait examiner le caractère économique des prestations d'une vingtaine de crèches situées dans les cantons de Vaud et de Zurich.

Des résultats de cette recherche, l'OFAS conclut à la bonne gestion des moyens financiers investis dans les crèches, compte tenu des directives en vigueur. C'est fort réjouissant, vu les investissements déjà consentis et ceux qui sont prévus.

L'étude montre aussi qu'une gestion efficiente des crèches suppose un environnement assez flexible: plus la marge de manœuvre que les directives cantonales accordent aux structures d'accueil est grande, plus généralement le taux de fréquentation et la rentabilité de celles-ci sont importants. Il n'est donc ni nécessaire ni souhaitable que les crèches soient encadrées par des directives trop restrictives.

L'étude «Analyse et comparaison des coûts des places de crèche selon la méthode des coûts de revient complets» est téléchargeable sur le site Internet de l'OFAS: www.ofas.admin.ch.

Conférence des ministres de la famille à Vienne

La délégation suisse pour la Conférence des ministres responsables de la famille du Conseil de

l'Europe a été dirigée par la conseillère d'Etat Kathrin Hilber (SG), présidente de la Conférence des directrices et directeurs cantonaux des affaires sociales. La conférence s'est tenue les 16 et 17 juin 2009 à Vienne.

Les ministres ont débattu des politiques publiques en faveur du désir d'enfant. Ils ont abordé les facteurs sociétaux et économiques à l'origine de la décision d'avoir un enfant, ainsi que les mesures en faveur des familles. Il a été également question de l'adoption et des conséquences des traitements contre l'infertilité.

Rapport sur les jeunes et la violence

Le Conseil fédéral a adopté le rapport «Les jeunes et la violence – pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias». Le gouvernement y présente une analyse de la situation et identifie des possibilités d'agir. Au niveau fédéral, il propose quatre mesures en vue de mieux connaître le phénomène de la violence juvénile et de renforcer les mesures destinées à le contrer. Il s'agit notamment d'un programme national de prévention et de lutte contre la violence des jeunes, que le Conseil fédéral a l'intention de mettre au point d'ici 2010 avec les cantons, les villes et les communes. (Cf. le dossier dans cette édition.)

Les seniors : tous riches ou tous pauvres ? Avec des études, le CSA amène de la lumière dans cette obscurité

Le Conseil suisse des aînés se fait du souci concernant l'image peu différenciée sur la situation économique de la population âgée en Suisse. Le «noirblanc» qui règne engendre de graves conséquences. Il mène à des préjugés généralisés et peut engendrer des impulsions problématiques chez les autorités.

Le CSA a commandité deux études. Une proposition de l'Office fédéral des assurances sociales a donné le déclic. Celle-ci consistait à grever les seniors d'une contribution de solidarité au profit de la population active à revenu faible.

La diminution du nombre de dossiers varie selon les groupes à risque

En 2007, 233 484 personnes ont eu recours à des prestations d'aide sociale en Suisse, ce qui représente un taux d'aide sociale de 3,1%. Ce taux est en baisse par rapport à l'année précédente (2006: 3,3%), mais la diminution semble modeste en regard de la bonne conjoncture économique amorcée en 2004. Selon la statistique suisse de l'aide sociale publiée par l'Office fédéral de la statistique (OFS), les ménages monoparentaux continuent d'afficher le taux d'aide sociale le plus élevé. Dans la population en âge de travailler, le taux d'aide sociale a reculé pour tous les groupes d'âges, sauf pour les 56 à 64 ans où il est resté stable.

Recul du taux des dépenses sociales en 2007 malgré une hausse des dépenses totales

Les dépenses totales de protection sociale se sont élevées à 142,4 milliards de francs en 2007 (2006: 137,2 milliards de francs). En termes réels, les dépenses par habitant ont augmenté de 1,8%. En raison d'une forte croissance économique, le taux des dépenses sociales (dépenses sociales par rapport au PIB) a diminué de 0,4 point à 27,8%. Ainsi, ce taux a reculé pour la troisième fois consécutive depuis son niveau maximum de 2004 (29,3%). Telles sont les données provisoires de l'Office fédéral de la statistique (OFS) dans ce domaine.

Pas de pauvreté des enfants en Europe !

L'Union européenne a déclaré que la lutte contre la pauvreté et l'isolement social est l'un de ses objectifs les plus importants. Elle manque toutefois de programmes ciblés contre l'énorme risque de pauvreté auquel sont exposés les enfants de familles monoparentales.

Le réseau européen des familles monoparentales (European Network of Single Parent Families, ENoS) a par conséquent, lors de son congrès des 15 et 16 mai 2009 à Berne, lancé la campagne «Pas de pauvreté des enfants en Europe!»:

- Les associations de familles monoparentales demandent aux Etats européens, à l'occasion de l'année internationale de lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale 2010, de prendre des mesures ciblées pour lutter efficacement

contre les causes particulières qui précipitent les enfants de familles monoparentales dans la pauvreté.

- L'année européenne 2010 dispose d'un budget d'au moins 26 millions d'euros. Les associations revendiquent qu'une part de ce budget soit mis à disposition pour la lutte contre la pauvreté des enfants de familles monoparentales.

Les principales causes de pauvreté des enfants de familles monoparentales se situent dans les domaines suivants:

- Discriminations des mères relatives à leurs chances de revenu: il s'agit d'éradiquer les discriminations de salaire des femmes et d'introduire des mesures d'intégration des femmes dans la vie professionnelle, garantissant à leurs enfants suffisamment de temps pour la vie de famille.
- Flou juridique pour les pères (et peu de mère) qui peuvent se soustraire à leur obligation d'entretien: les devoirs légaux d'entretien doivent être pris au sérieux par les Etats et leur respect garanti.
- Politique sociale et de société insuffisante: les enfants ne peuvent pas veiller à leur propre entretien. Les Etats doivent mettre une garantie d'existence socioculturelle minimale à la disposition des enfants.

C'est dans ces trois domaines qu'il faut agir d'urgence.

Les enfants représentent l'avenir. Le nombre d'enfants qui vivent dans des familles monoparentales augmente d'année en année. Il n'est plus possible de les ignorer encore dans la lutte contre la pauvreté et les exclusions sociales.

La violence des jeunes est préoccupante

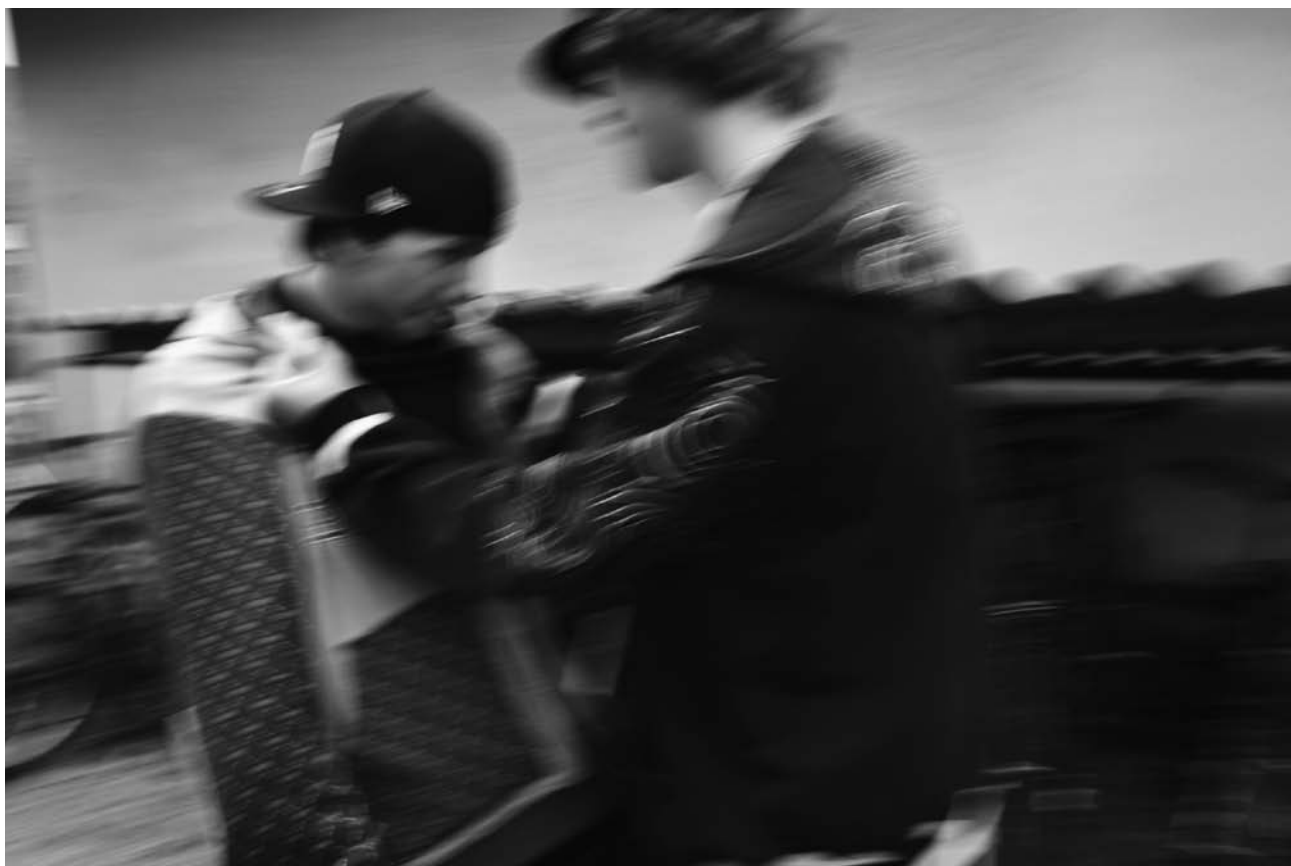


Photo: Christoph Wider

Malgré nombre de programmes et de mesures visant à réduire la violence des jeunes, des lacunes subsistent et des améliorations sont donc possibles. Le rapport adopté par le Conseil fédéral traite de l'importance du problème dans différents domaines : famille et petite enfance, école et formation, environnement social et espace public, médias. Même si l'ampleur réelle du phénomène est encore mal connue, il n'en demeure pas moins que les actes de violence nuisent aux victimes et à la société, mais aussi à leurs jeunes auteurs.

Une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace public et les médias

Le 20 mai 2009, le Conseil fédéral a adopté le rapport « Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace public et les médias », répondant ainsi aux postulats Leuthard (03.3298), Amherd (06.3646) et Galladé (07.3665). Le rapport analyse les causes et l'ampleur de la violence juvénile, donne une vue d'ensemble des mesures préventives déjà prises en Suisse et indique des pistes possibles pour accroître l'efficacité de la prévention. Le Conseil fédéral définit, dans son domaine de compétence, les points sur lesquels il a l'intention d'intervenir, à savoir les bases statistiques, le soutien aux responsables de la prévention de la violence aux niveaux local et cantonal, ainsi que la protection de l'enfance et de la jeunesse vis-à-vis des médias.

Suisse, quel enseignement en a été tiré et s'il n'était pas possible de mieux les combiner. On ne sait pas non plus de quelle manière l'on pourrait, pour élaborer de nouvelles stratégies préventives, tirer parti de l'expérience acquise, des pratiques existantes et des structures de coopération qui ont fait leurs preuves. Le présent rapport constitue sur ce point une base importante, dont il faudra poursuivre le développement.

Genèse du rapport

Un groupe rassemblant des représentants de différents services de l'administration fédérale et de conférences intercantionales a suivi les travaux réalisés en vue du présent rapport par l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS).

Quatre groupes d'experts ont apporté d'importantes contributions. Ils se sont réunis trois fois entre avril et septembre 2008 afin de discuter les thèmes suivants : famille et petite enfance, école et formation, environnement social et espace public, médias. Ils ont examiné l'importance du problème dans les domaines traités, les formes d'expression de la violence, les facteurs de risque et de protection, ainsi que les mesures préventives existantes et les nouvelles perspectives dans ce domaine.

L'OFAS a confié en outre deux mandats à des externes, dont les travaux ont servi de base à ses discussions, ainsi qu'à celles des groupes d'experts, et qui ont été publiés en même temps que le rapport du Conseil fédéral. Manuel Eisner, Denis Ribeaud et Rahel Locher analysent dans leur étude « Prévention de la violence juvénile », à partir d'études de cas menées dans une sélection de villes et de communes, la situation actuelle en matière de prévention de la violence en Suisse et identifient divers types d'interventions prometteuses au sein de la famille, à l'école et dans l'espace public. Olivier Steiner résume dans son étude « Nouveaux médias et violence » l'état actuel de la recherche touchant l'impact des médias, notamment des plus récents, sur le comportement des enfants et des adolescents qui consomment des contenus violents. Les deux expertises ont fourni des données importantes qui ont servi de base au rapport du Conseil fédéral.

Les deux études sont publiées en allemand, avec un résumé en français, en italien et en anglais.



Thomas Vollmer

Office fédéral des assurances sociales



Rahel Zurfluh

Les nombreuses interventions déposées au Parlement ces dernières années sur le thème de la violence juvénile montrent que le sujet est brûlant et qu'il est nécessaire d'intervenir d'une manière fondée et cohérente sur divers fronts. Les cantons et les communes ont déjà développé et mis en place quantité de programmes et de mesures pour lutter contre la violence des jeunes. Des lacunes et des possibilités d'amélioration subsistent toutefois. En même temps, on ne sait pas encore très bien, dans l'ensemble, quelles mesures ont déjà été prises en

Violence des jeunes : le phénomène et son évolution

Dans le discours sur la violence des jeunes, l'usage des concepts n'est souvent ni uniforme ni précis. Par exemple, le débat public ne fait pas toujours la différence, surtout dans les incidents les plus graves, entre les actes commis par de jeunes adultes et ceux commis par des mineurs.¹ La notion de « violence » reste, elle aussi, assez floue. Si les termes de violence, d'agressivité, de criminalité et d'incivilités se recoupent plus ou moins, ils désignent des réalités qu'il faut distinguer les unes des autres. Leur emploi indifférencié risque d'aboutir à de mauvaises appréciations de la situation. Il est exact toutefois qu'il n'existe pas de définition unique communément admise de la violence. Le rapport est parti de la définition stricte retenue par le Département fédéral de justice et police :

« Sont réputées violence juvénile les infractions intentionnelles ayant pour auteurs des personnes de moins de 18 ans et commises soit contre la vie et l'intégrité corporelle (homicides, lésions corporelles, etc.), soit contre la liberté (menaces, contrainte, etc.) ou contre l'intégrité sexuelle (contrainte sexuelle, viol, etc.). »²

Les comportements agressifs font partie du répertoire comportemental normal des enfants et des adolescents, à condition qu'ils ne deviennent pas habituels ou ne prennent pas trop d'ampleur. Jusqu'à un certain point, la violence et les comportements déviants restent normaux s'ils sont épisodiques ; ils deviennent problématiques quand ils évoluent vers la violence véritable. Les études longitudinales montrent que celle-ci est d'autant plus accentuée chez les jeunes et que la carrière criminelle est d'autant plus longue qu'un comportement agressif, nettement déviant, avait été constaté tôt dans l'enfance.³

Que les actes de violence commis par des jeunes aient réellement beaucoup augmenté ces vingt dernières années ne fait de loin pas l'unanimité. Bien que le nombre de jeunes enregistrés par la police et condamnés en raison d'un tel délit se soient multipliés ces dernières années, l'ampleur et l'évolution du phénomène restent discutés. On ne peut en effet exclure que l'augmentation du taux de violence s'explique, au moins partiellement, par une meilleure efficacité des enquêtes policières ou par une plus grande propension des victimes à porter plainte. Pour avoir des certitudes dans ce domaine, il serait nécessaire de réaliser régulièrement dans toute la Suisse des enquêtes sur la « zone sombre ». Ces enquêtes permettraient, par des questions sur la victimisation et la violence auto-reportée, de connaître l'importance de cette zone sombre et de savoir dans quelle mesure le comportement des victimes en matière de dénonciation a changé. Elles prendraient également en compte des comportements agressifs et violents comme le harcèle-

ment scolaire (*bullying*) qui, quoique non punissables pénalement, constituent de gros problèmes pour les écoles et pour le travail auprès de la jeunesse. Par ailleurs, le système actuel de relevé statistique des actes de violence présente des défauts et des lacunes. Il serait donc judicieux de créer, à côté des statistiques existantes (statistique policière de la criminalité, SPC, et statistique des jugements pénaux des mineurs, JUSUS), une statistique sur l'exécution des peines des mineurs, qui permettrait de déterminer dans quelle mesure les sanctions pénales sont appliquées et quels en sont les effets.

Même si l'ampleur de la violence juvénile n'est pas encore connue avec précision, le phénomène est préoccupant : les actes de violence nuisent à leurs victimes, à la société et aussi à leurs jeunes auteurs. Les mesures susceptibles de les empêcher sont dans l'intérêt de tous.

Il faut cependant constater – et sur ce point les spécialistes sont unanimes – que seule une très petite minorité de jeunes commet des actes de violence et se fait remarquer par la répétition ou la gravité de ceux-ci. Selon une enquête réalisée en Suisse par l'Office fédéral de la police (fedpol), seuls 500 jeunes environ, souvent organisés en bandes, seraient véritablement délinquants.

Causes de la violence juvénile : les facteurs de risque et de protection

La violence n'a pas une cause unique. Elle résulte d'une interaction complexe entre plusieurs facteurs à différents niveaux. Des modèles explicatifs reconnus par la recherche prennent en compte non seulement les facteurs individuels, mais aussi les facteurs sociaux, culturels et liés à l'environnement qui exercent une influence directe ou indirecte sur les enfants et les adolescents.

Parmi les facteurs jouant un rôle aux différents niveaux, on distingue les facteurs de risque (qui favorisent la violence) et les facteurs protecteurs (ceux qui l'empêchent). Leur importance relative évolue avec l'âge, depuis la petite enfance jusqu'à la fin de la puberté. Les niveaux d'influence recoupent les occasions d'interagir avec un environnement de plus en plus étendu ; l'école se rajoute à la famille, puis viennent les relations avec les pairs, les voisins et d'autres groupes plus larges de la société.

1 Dans le droit pénal des mineurs, les auteurs d'infractions âgés de 10 à 18 ans sont traités différemment des adultes.

2 Département fédéral de justice et police (2008), p. 6

3 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 18

Les facteurs de risque majeurs peuvent être, par exemple, des pratiques éducatives douteuses de la part des parents (faible engagement, manque de surveillance ou violence physique), l'adhésion à des normes approuvant la violence et l'appartenance à un groupe d'amis délinquants ou valorisant la violence. Le fait de suivre une filière scolaire faible ou de manquer les cours tôt et souvent accroît également le risque, mais dans une moindre mesure. Pour ce qui est des facteurs individuels, certains signes physiques, tels qu'un pouls élevé au repos, peuvent indiquer une agressivité latente susceptible de déboucher sur un passage à l'acte.

Les divers facteurs de risque peuvent se cumuler et se renforcer mutuellement. La probabilité qu'un jeune devienne violent est faible tant qu'il n'est exposé qu'à un petit nombre d'entre eux. Mais plus leur nombre augmente, plus la tendance à la violence s'accroît. Ce constat est d'une importance capitale pour la prévention : les risques de violence se concentrent sur les groupes présentant des problèmes multiples.⁴ Pour réussir, les stratégies de prévention doivent donc se focaliser sur les jeunes à risque et réduire l'influence de plusieurs facteurs.

Des pistes pour la prévention de la violence

Le rapport se fonde sur un modèle de *prévention de la violence* habituel dans ce domaine, qui est adapté aux divers groupes cibles :

- la **prévention universelle** vise l'ensemble de la population ou certains groupes précis, indépendamment du risque que présente chaque individu ;
- la **prévention sélective** s'adresse aux personnes ou aux groupes qui présentent un risque de développer un comportement violent ;
- la **prévention indiquée** concerne les personnes qui ont déjà fait usage de la violence.

A tous les niveaux, la prévention peut viser, sous une forme adaptée, aussi bien les auteurs et les victimes, potentiels ou non, que les tiers « observateurs », et aussi bien les enfants et les adolescents eux-mêmes que leur entourage. Dans tous les cas, le travail de prévention doit commencer plus tôt et s'attaquer déjà aux formes annonciatrices de la violence physique, verbale et sexuelle.

Plusieurs types d'action sont possibles dans le cadre de la prévention : atténuer les facteurs de risque et renforcer les facteurs de protection dans le but de favoriser

un développement harmonieux de la personnalité ; soutenir le développement des compétences des enfants et des jeunes ainsi que de leur entourage ; influencer sur le processus qui mène de la propension à la violence aux actes de violence proprement dits, de façon à interrompre la chaîne de causalité ; enfin, outre changer les comportements individuels, adapter les structures et créer un cadre positif.

La prévention fait partie d'un ensemble de mesures réunissant les mesures curatives, la répression et la dissuasion, la réadaptation et l'aide aux victimes, avec pour objectif de réduire la violence et d'accroître la sécurité. Ces divers aspects se complètent et se recoupent en partie. De ce fait, une stratégie globale de prévention et de lutte contre la violence des jeunes devrait prendre en compte chacun de ces éléments, et viser la multitude des causes et des facteurs d'influence.

Prévention de la violence : des approches à l'efficacité prouvée

L'efficacité des mesures préventives prises ou préconisées est encore mal connue. La Suisse, comme d'autres pays, finance et réalise des programmes dont elle espère qu'ils contribueront à lutter contre la violence. Il n'est toutefois pas exclu qu'ils manquent parfois leur but, voire s'avèrent contre-productifs.⁵ Chaque collectivité développe ses propres mesures et fait ses propres expériences, souvent sous le choc d'un événement. Une fois l'urgence passée, elles ont parfois du mal à trouver des ressources pour poursuivre la réflexion et évaluer la démarche entamée. Par ailleurs, les responsables se plaignent du manque non seulement d'information et d'expertise, mais aussi de soutien dans le choix, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures préventives. Les programmes devraient bénéficier d'un meilleur suivi et d'une meilleure évaluation scientifiques. En même temps, il faudrait exploiter et diffuser le savoir déjà acquis sur les approches prometteuses à l'étranger et les travaux de portée internationale faisant la synthèse d'études d'évaluation.

Les mesures de prévention en Suisse

Plusieurs cantons ont mis au point des stratégies de prévention de la violence juvénile ou sont en train de le faire. Des concepts allant dans le sens d'une stratégie globale visant la réduction de la violence des jeunes existent déjà dans les cantons de Bâle-Ville, Lucerne, Neuchâtel, Soleure et Uri. Des travaux sont en cours au Tessin et dans les cantons de Berne et de Vaud.⁶ Argovie, Genève, Schaffhouse, Zoug et Zurich ont réalisé des études et défini des stratégies. En pra-

4 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 32.

5 Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009), p. 6.

6 On ne disposait pas encore des résultats au moment de la rédaction du présent rapport, début 2009.

tique, ces mesures sont généralement conçues et mises en œuvre au niveau local, ce qui est justifié puisque les activités de prévention doivent être adaptées aux problèmes rencontrés sur place. Les neuf études de cas réalisées dans des villes et des communes suisses, dans le cadre de l'étude d'Eisner, Ribeaud et Locher, donnent une idée de la prévention de la violence au niveau local.

A l'échelon fédéral, les activités relevant de la justice et de la police, notamment le droit pénal et celui des mineurs, ont un lien direct avec la prévention et la lutte contre la violence des jeunes. La Confédération intervient également dans la lutte contre d'autres formes de violence: la violence domestique, celle qui s'exerce contre les enfants et les adolescents, ou celle qui entoure certains grands événements sportifs. Tout aussi importantes sont les mesures prises par la Confédération pour améliorer les conditions de vie des enfants et des adolescents et de leurs familles. Citons ici la promotion du sport, de la santé et de l'intégration, l'encouragement de l'enfance, de la jeunesse et de la famille, la protection de l'enfance et de la jeunesse, la formation professionnelle, la lutte contre la pauvreté et le racisme et l'aménagement du territoire. Dans ces domaines de l'action fédérale, une grande attention est déjà accordée à l'aspect de la lutte contre la violence et celle-ci doit rester une priorité.

Famille, école, espace social et médias

Dans le rapport du Conseil fédéral, les mesures préventives possibles contre la violence des jeunes, ainsi que leurs limites, sont analysées pour quatre champs d'action.

- **Famille et petite enfance.** Des facteurs de risque et des facteurs de protection existent déjà dans l'environnement familial. La prévention précoce des risques et l'encouragement précoce des compétences sont donc très importants. Les principales difficultés sont de toucher les familles à risque, de prévoir suffisamment d'offres de prévention universelles en plus des mesures ciblées, de détecter le plus tôt possible les situations problématiques et d'y réagir de la façon qui convient.
- **Ecole et formation.** L'école est l'un des principaux lieux d'interaction et de socialisation et, à ce titre, constitue une cible majeure de la prévention. Elle est touchée par diverses formes de violence. L'ambiance générale, la façon d'aborder les situations délicates et certaines dynamiques de groupe peuvent encourager la violence ou, au contraire, la prévenir en favorisant l'acquisition de compétences sociales. L'important pour les écoles est qu'elles bénéficient de structures de soutien internes et ex-

ternes et d'une combinaison de mesures visant à améliorer le climat de classe et les compétences individuelles.

- **Environnement social et espace public.** L'âge aidant, les facteurs influant sur la violence des jeunes se déplacent vers le voisinage et l'environnement social. La consommation de drogues et d'alcool joue un rôle, ainsi que les opportunités (sorties du soir, absence de contrôle social). Les mesures d'ordre et les règles de comportement sont importantes, bien qu'elles puissent aussi s'avérer contre-productives, et doivent donc être adéquates et communicables. L'organisation et la disponibilité des espaces publics, les offres de loisirs et l'accès aux jeunes en difficulté sont des aspects essentiels.
- **Médias.** La consommation de représentations de la violence dans les médias et l'usage de jeux vidéos et électroniques violents peuvent avoir un effet renforceur chez les jeunes qui, en raison d'autres facteurs de risque, ont déjà tendance à avoir des comportements violents.⁷ Une protection efficace de l'enfance et de la jeunesse est donc primordiale pour la lutte contre la violence. Elle comprend des normes d'interdiction et de comportement, la réglementation de la diffusion et de la consommation des contenus médiatiques, ainsi que l'information et la promotion des compétences des enfants et des adolescents dans ce domaine. En matière de réglementation, les professionnels ont fait ces dernières années de gros efforts pour mettre en place, dans toute la Suisse, une protection propre à chaque branche (jeux électroniques, multimédias et télécommunications). Des mesures d'accompagnement sont cependant nécessaires. En revanche, dans le domaine des médias interactifs et des médias en ligne, où il est difficile de limiter la diffusion et la consommation de contenus potentiellement dangereux, c'est sur la sensibilisation qu'il faut mettre l'accent.

Au total, dans les différents champs d'action que sont la famille, l'école, l'espace social et les médias, des améliorations sont nécessaires sur les points suivants:

- les compétences des enfants, des adolescents et de leurs parents qui constituent des facteurs de protection contre la violence juvénile;
- la collaboration entre les divers acteurs et domaines concernés par la violence des jeunes ou en lien avec le phénomène;
- l'accès aux groupes à risque.

7 Steiner O. (2009).

Mesures relevant de la Confédération

Selon la conclusion du rapport, il est souhaitable que la Confédération renforce la prévention de la violence dans le cadre de ses compétences. Plusieurs types de mesures sont proposés à cet effet.

- **Mise sur pied d'une statistique sur l'exécution des peines et étude de faisabilité en vue d'une enquête régulière sur l'ampleur et l'évolution de la violence des jeunes:** la statistique sur l'exécution des peines complètera le système statistique permettant d'évaluer les poursuites pénales et leur efficacité, ainsi que l'efficacité des sanctions. Les enquêtes systématiques sur la zone sombre ont pour but de repérer des tendances dans les comportements violents des jeunes, indépendamment du fait qu'ils débouchent ou non sur le dépôt d'une plainte ou une poursuite pénale.
- **Soutien des responsables de l'application des mesures préventives au niveau cantonal ou local, dans le cadre d'un programme de prévention et de lutte contre la violence juvénile d'une durée limitée.** Outre la réalisation d'activités concrètes – promotion des échanges d'expériences et de connaissances, mise à disposition du savoir spécialisé sur les programmes de prévention prometteurs, soutien théorique et financier des programmes novateurs et de leur évaluation – le programme aura pour but d'améliorer l'association entre prévention, intervention et répression. Il permettra de poursuivre les processus déjà entamés et d'approfondir encore la collaboration entre les divers acteurs. Il sera élaboré et réalisé en commun avec les cantons, les villes et les communes.
- **Amélioration de l'offre dans le domaine de l'information et de l'éducation aux médias par la collaboration avec les professionnels de la branche, et coordination en matière de protection de l'enfance et de la jeunesse.** Les enfants, les adolescents et leurs adultes référents doivent disposer d'informations compréhensibles et faciles d'accès sur les âges conseillés et sur les symboles désignant les contenus des médias, et savoir réagir correctement aux dangers potentiels. Il est donc important d'informer ces groupes cibles sur les contenus non adaptés à leur âge, de les sensibiliser aux dangers véhiculés et de renforcer leurs compétences médiatiques. Les professionnels de la branche consultés sont favorables à une collaboration à long terme avec la Confédération dans le domaine de l'information et des compétences relatives aux médias. Le Conseil fédéral estime nécessaire qu'ils appliquent de façon conséquente les mesures d'autorégulation prévues, mais aussi que les cantons prennent des mesures d'accompagnement. Il suivra attentivement l'évolution dans le domaine des médias et prendra les mesures de régulation qui s'impo-

sent au niveau fédéral si ces différents acteurs ne jouent pas correctement leur rôle ou si les mesures décidées s'avèrent inefficaces. Le Conseil fédéral proposera dans des rapports séparés des réponses à différentes interventions parlementaires qui ont été transmises et qui demandaient le renforcement des normes de protection et d'interdiction dans le domaine des médias.

- La Confédération peut, pour les mesures proposées ci-dessus, s'appuyer sur les compétences que lui confèrent la Constitution et les lois existantes: pour empêcher les infractions et prévenir la criminalité, le législateur, par l'art. 386 CP, lui a donné la possibilité de créer des structures visant la prévention de la violence et de fournir les ressources nécessaires. Une ordonnance d'exécution fondée sur l'art. 386 CP et ayant pour objectif la prévention de la maltraitance envers les enfants et la sensibilisation aux droits des enfants est actuellement en préparation. Elle sera conçue de façon à pouvoir fonder des mesures visant la prévention de la violence et la protection dans les médias.

Suite de la démarche

Le DFI (OFS, OFAS) est chargé, en collaboration avec le DFJP (OFJ), de créer la statistique sur l'exécution des peines des mineurs et de réaliser l'étude de faisabilité en vue de la mise en place d'une enquête régulière sur la zone sombre.

Le DFI (OFAS) est également chargé d'étudier les aspects théoriques (structure, contenu, fonctionnement et financement) d'un programme national de prévention et de lutte contre la violence juvénile, ainsi que de l'amélioration des offres en matière d'information et d'éducation aux médias. Il invitera des représentants des cantons, des villes et des communes, ainsi que des professionnels de la branche, à y participer. Le Conseil fédéral décidera au cours du premier trimestre 2010, sur la base des concepts détaillés qui lui seront soumis, de sa participation financière et du personnel qu'il pourra affecter au programme.

Rapports publiés

Conseil fédéral (2009): Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace public et les médias. Rapport du Conseil fédéral en réponse aux postulats Leuthard (03.3298) du 17 juin 2003, Amherd (06.3646) du 6 décembre 2006 et Galladé (07.3665) du 4 octobre 2007.

Eisner M., Ribeaud D., Locher R. (2009): Prävention von Jugendgewalt. Rapport d'expert sur mandat de l'Office fédéral des assurances sociales OFAS. Berne: OFAS (résumé en français).

Steiner O. (2009). Neue Medien und Gewalt. Überblick zur Forschungslage hinsichtlich der Nutzung von gewaltdarstellenden Inhalten Neuer Medien und Wirkung auf Kinder und Jugendliche. Rapport d'expert sur mandat de

l'Office fédéral des assurances sociales OFAS. Berne : OFAS (résumé en français).

Les procès-verbaux des quatre groupes d'experts sont disponibles sur demande à l'OFAS.

Autres rapports de la Confédération

Conseil fédéral (2008). Violence lors de manifestations sportives – Mesures de prévention. Rapport du Conseil fédéral du 8 décembre 2008 sur le postulat 08.3000 de la Commission des affaires juridiques du Conseil des Etats.

Conseil fédéral (2009). La violence dans les relations de couple. Rapport du Conseil fédéral du 13 mai 2009 en réponse au postulat Stump 05.3694.

Office fédéral de la police fedpol (à paraître). Ergebnisbericht zur Kantonsumfrage «Jugendliche Intensivtäter».

Département fédéral de justice et police DFJP (2008). Violence des jeunes. Rapport du DFJP du 11 avril 2008. Berne : DFJP.

Thomas Vollmer, sociopédagogue (FH), diplômé en sciences sociales (MA), chef de projet et collaborateur scientifique, secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, domaine Famille, générations et société, OFAS.

Mél. : thomas.vollmer@bsv.admin.ch

Rahel Zurfluh, lic. ès. sc. pol., collaboratrice du projet, secteur Questions de l'enfance, de la jeunesse et de la vieillesse, domaine Famille, générations et société, OFAS.

Mél. : rahel.zurfluh@bsv.admin.ch

L'équipe du projet Jeunesse et violence comprenait également Géraldine Luisier, collaboratrice scientifique, secteur Générations, société et questions sociales, domaine Famille, générations et société, OFAS.

Vers une prévention efficace de la violence

La prévention de la violence se fait d'abord sur le terrain, sous la responsabilité des villes, des communes et des cantons. C'est à ce niveau que, ces dernières années, de nombreuses expériences ont été faites, des stratégies formulées et des mesures pragmatiques prises. Le rapport présenté montre comment la Confédération peut, dans son domaine de compétences, contribuer à une prévention efficace, apportant ainsi un précieux soutien aux nombreux acteurs de la base.



Thomas Minger
Conférence des gouvernements
cantonaux

Pour élaborer ce rapport, Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a d'emblée recouru à des acteurs communaux et cantonaux. Les représentants des villes, des communes et des cantons ont exprimé des préoccupations importantes et fait part de leur expérience pratique dans les séances des groupes d'experts et du groupe de suivi. En ce sens, le rapport maintenant disponible constitue aussi le résultat d'une collaboration étroite entre les trois niveaux de l'Etat.

Un bilan précieux

Dans l'ensemble, le rapport comporte un aspect très positif, puisqu'il offre un ample état des connaissances dans plusieurs champs d'action importants pour la thématique «jeunesse et violence» et pour la prévention de la violence. Il aborde aussi diverses questions parfois

très controversées, telles que «la violence des jeunes est-elle en augmentation?», ou «est-elle surtout le fait de jeunes étrangers?», apportant des réponses objectives et nuancées.

La violence juvénile est un problème à prendre au sérieux. Il faut toutefois souligner aussi que, dans leur écrasante majorité, les jeunes sont prêts à prendre des responsabilités et à se mettre au service de la société. C'est ce que montre par exemple leur engagement bénévole dans la vie associative ou la politique de la jeunesse. Ce serait donc donner un faux signal que de voir la violence uniquement en lien avec les jeunes. Pour la suite des travaux, il faudra prendre en compte le fait que la violence est un problème qui concerne l'ensemble de la société.

Etant donné que les mesures préventives peuvent endiguer la violence et les délits, les efforts dans ce domaine se sont multipliés, ces dernières années, à tous les niveaux institutionnels. L'accent a été mis sur les enfants et les jeunes, car les mesures de prévention jouent surtout leur rôle dans les phases précoces de l'existence. La prévention – comme le montre aussi le rapport – se fait désormais partout en Suisse : à l'école, dans l'animation jeunesse, dans les clubs, les associations, etc.

En maints endroits, des projets ont donc été conçus et des mesures mises en œuvre. Mais le travail de prévention visant les divers domaines de vie, classes d'âge et groupes de population n'est guère coordonné, et il est parfois difficile d'atteindre les groupes sociaux mal intégrés. De plus, on manque de résultats fiables sur les effets des mesures existantes. Ici, le rapport met des lacunes en évidence et fournit aux acteurs du terrain de précieuses recommandations pour la suite de leur travail.

Une approche globale

L'une des grandes difficultés tient à une contradiction : alors que l'analyse des causes de la violence prend souvent en compte le contexte socio-économique, les mesures elles-mêmes se focalisent bien plus sur les individus et leur proche environnement. Celles qui visent à agir contre les causes structurelles de la violence sont rares, ou alors elles restent vagues. Or, c'est précisément là qu'il serait possible d'apporter des améliorations touchant les groupes de personnes qui présentent un risque élevé de recours à la violence.

Dans ce contexte, il faut se garder de concevoir la prévention comme une activité isolée. L'éducation des en-

fants et des jeunes à la gestion des conflits en fait aussi partie, tout comme la promotion de l'égalité des chances. Il importe donc de mieux utiliser, pour le travail de prévention, le potentiel offert par d'autres mesures qui ne visent pas la violence au premier chef (p.ex. service de conseil aux parents, éducation de la petite enfance, accueil extrafamilial pour enfants, *case management* dans la formation professionnelle, ...).

Une prévention efficace de la violence nécessite donc une stratégie globale pluridisciplinaire. Le rapport souligne à juste titre que la forme concrète donnée aux mesures doit tenir compte de la réalité vécue par les groupes cibles. Il vaut la peine de relever à cet égard la notion de « participation ». Les mesures préventives sont mieux acceptées s'il s'agit d'idées que les intéressés peuvent considérer comme étant les leurs, parce qu'elles ont été élaborées sur une base participative.

Vu le mandat donné, le rapport se focalise avant tout sur la prévention. Mais l'intervention et la répression ont aussi une importance décisive pour les travaux qui restent à mener. Il faut en fin de compte combiner dans une approche globale prévention, intervention, répression et resocialisation, ce qui implique des structures qui soient à même d'optimiser l'interaction entre ces quatre piliers.

Une gouvernance multiniveaux

Il n'est pas rationnel que chaque canton, voire chaque commune se livre pour son compte à des examens poussés pour choisir la meilleure solution possible. La Confédération est donc appelée à leur apporter rapidement et sans complication un soutien subsidiaire sous forme d'informations et de conseils et à contribuer à la mise en place de structures de coopération efficaces, ainsi qu'à l'élaboration d'approches globales de la prévention au niveau des cantons, des villes et des communes.

Dans ce contexte, les cantons voient d'un œil favorable la proposition que des représentants des trois niveaux de l'Etat élaborent de concert, à partir des enseignements du rapport, un programme national de prévention de la violence. La mise en place d'une prévention largement coordonnée, tant au plan vertical qu'horizontal, et harmonisée au mieux, présuppose que tous les acteurs tirent à la même corde. A cette fin, il convient aussi d'associer les acteurs non étatiques sous une forme appropriée, à tous les niveaux.

Le rapport laisse ouverte la question du financement du programme mis en discussion, de même que celle des ressources nécessaires, à moyen et à long termes, aux niveaux cantonal et communal. Un plus large financement incitatif de programmes de prévention et de leur suivi scientifique implique cependant des moyens disponibles en suffisance. On attend ici de la Confédération qu'elle fournisse sa contribution et qu'elle ne laisse pas les cantons et les communes assumer seuls la responsabilité financière.

Il faut souligner enfin que la prévention de la violence ne peut pas être une tâche de l'Etat uniquement. Les parents ou les personnes chargées de l'éducation des enfants et des jeunes continuent de porter une importante responsabilité. Les mesures et les recommandations mises en discussion au chapitre de la protection des mineurs vis-à-vis des médias sont certes une précieuse contribution ; mais pour les spécialistes, la protection des jeunes face à Internet, par exemple, est une illusion, raison pour laquelle les parents ou les responsables de l'éducation doivent ici jouer leur rôle.

Thomas Minger, responsable du secteur Politique intérieure,
Conférence des gouvernements cantonaux (CdC).
Mél. : t.minger@kdk.ch

Approche globale d'un phénomène complexe

Les problèmes complexes exigent des réponses complexes. C'est pourquoi la Commission fédérale pour l'enfance et la jeunesse (CFEJ) se réjouit de l'approche différenciée et scientifiquement fondée de lutte contre la violence, choisie dans le rapport du Conseil fédéral. Il est certain en effet que la violence des jeunes est un phénomène complexe. Désavantages socioéconomiques, manque de perspectives professionnelles, situation familiale difficile, problèmes scolaires, tolérance de la société à l'égard de la violence, omniprésence des représentations de la violence et sexisme sont autant de facteurs de risques possibles, bien que pas forcément présents dans tous les cas.



Luca Cirigliano
Membre de la CFEJ

La violence – des jeunes, mais pas seulement – est un phénomène social complexe et multifactoriel: une «boîte noire» sociologique à elle seule. La société, les pouvoirs politiques et les associations doivent y donner une réponse globale, approfondie et structurée. Le rapport ne laisse aucune place, avec raison, à l'illusion qu'il

existe des solutions simples, rapides et bon marché donnant des résultats statistiquement significatifs.

Le rapport a pris la bonne direction. Il analyse attentivement la réalité en faisant l'inventaire des instruments de prévention déjà proposés par les divers acteurs impliqués dans la politique de la jeunesse au niveau fédéral. Il tient également compte du rapport sur la violence des jeunes publié le 11 avril 2008 par le DFJP¹, qui s'est concentré avant tout sur des mesures concrètes de répression, relevant par exemple du droit de la migration ou de la coordination des procédures. Il est donc d'autant plus réjouissant que le présent rapport ait mis l'accent sur la prévention et que, grâce à la participation des experts, il ait pu puiser dans les découvertes scientifiques avérées.

Les statistiques fiables sont une aide importante pour le législateur dans sa recherche de (re)présentations de la réalité. Mais il est encore plus important de prendre au sérieux le phénomène «jeunesse et violence» et, particulièrement, les craintes de la population, même si ces dernières sont basées sur une fausse idée des dangers que représente la jeunesse. Le rapport mentionne les effets négatifs des comportements inconvenants comme le vandalisme ou l'abandon de déchets sur la voie publique (littering) sur le sentiment général de sécurité. Il constate également que les jeunes n'ont de loin pas le monopole de l'incivilité. Il contribue ainsi à lutter contre une stigmatisation très répandue qui réduit les jeunes à des perturbateurs de l'ordre public.

Fondamentalement, chaque acte de violence que la prévention n'a pu éviter est un acte de trop, même si, évidemment, une société non violente est une illusion. Il est également très important de renforcer le sentiment de sécurité de la population et de ne pas faire de la jeunesse dans son entier le bouc émissaire sur lequel nous rejetons nos peurs diffuses. Pour y parvenir, il faut encourager le dialogue entre générations.

Les jeunes sont d'ailleurs souvent eux-mêmes victimes de violence, de la part d'autres jeunes ou d'adultes. Il faut le préciser clairement: les adultes aussi font preuve de violence envers les enfants et les adolescents, notamment au sein de la famille.

La violence envers les jeunes (et émanant d'eux) est un problème à prendre au sérieux et une grande préoccupation de notre société. Qu'il existe enfin une recherche annuelle sur la zone sombre, avec un calendrier concret, est donc à applaudir. Celle-ci complétera les travaux criminologiques existants de Martin Killias² et de Manuel Eisner / Denis Ribeaud³, et élargira explici-

1 Département fédéral de justice et police DFJP, Violence des jeunes, rapport du DFJP du 11 avril 2008, Berne, 2008, www.ejpd.admin.ch/etc/medialib/data/kriminalitaet/jugendgewalt.Par.0015.File.tmp/ber-jugendgewalt-ejpd-f.pdf

2 Martin Killias et al., Swiss Crime Survey: la criminalité en Suisse et son évolution à la lumière des sondages de victimisation de 1984 à 2005, Berne, 2007.

3 Ribeaud D., Eisner M., Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich (Evolution des expériences de violence des jeunes dans le canton de Zurich), Zurich, 2008.

tement le propos aux actes de violence des jeunes dans toute la Suisse. D'autre part cependant, il ne faut pas utiliser ce prétexte pour remettre la recherche de réponses à plus tard, mais se lancer déjà maintenant, en matière de prévention surtout.

Un premier inventaire des mesures existantes

Pour des raisons propres au système, le Conseil fédéral a visé principalement les champs d'action qui relèvent de la Confédération. Cependant le rapport mentionne tout de même les projets réalisés à d'autres niveaux. Dans ce contexte, la CFEJ aimerait adresser une critique aux cantons, trop nombreux à ne pas exploiter, et de loin, leur marge de manœuvre en matière de prévention. La violence dépend de plusieurs facteurs, comme le montre le rapport : par exemple, une consommation excessive d'alcool, une structure familiale autoritaire et patriarcale, ou la pauvreté. Tous ces facteurs de risque peuvent conduire les jeunes (les garçons surtout) à faire preuve de violence. Les cantines et associations privées, telles que les clubs de sport ou les associations de jeunesse contribuent concrètement à prévenir la violence en offrant des structures de loisirs pour les enfants et adolescents, le plus fréquemment sans aide (financière) de leur canton.

Certains cantons sont traditionnellement plus avancés que d'autres au niveau conceptuel. Le canton de Bâle-Ville en est un bon exemple, lui qui a publié, en 2003 déjà, une analyse détaillée de la problématique. Le rapport de la Confédération a pu s'appuyer sur ce savoir-faire cantonal. Il aurait cependant dû indiquer clairement que beaucoup de villes et de communes n'ont pas de service de prévention de la violence, et ce pour des raisons financières principalement. Cette situation totalement insatisfaisante est souvent le résultat d'un partage insuffisant des ressources dans le canton. Les banlieues, notamment, qui sont les plus confrontées à ce genre de problèmes en raison de leurs conditions socio-économiques peu favorables, n'ont pas assez de ressources fiscales pour mettre sur pied un programme de prévention. Les cantons devraient, s'ils ne le font pas déjà⁴, garantir une répartition des ressources qui permette de soutenir les communes concernées. La CFEJ tient également à attirer l'attention sur le fait que les différents services doivent collaborer. La Confédération et les cantons devraient introduire le principe du « guichet unique ». Sur ce point, le rapport aurait d'ailleurs pu faire preuve de plus d'audace.

Besoin d'actions concrètes

En Suisse, seule une petite minorité de jeunes attirent l'attention en raison de leur comportement violent. Le

public accorde une grande attention au sujet et la politique lui réserve une grande place sur l'agenda politique, mais cela ne se justifie pas au vu des conclusions du rapport du Conseil fédéral. Un comportement violent n'est qu'une des réactions possibles d'enfants et d'adolescents vivant dans un environnement difficile ou rencontrant des difficultés dans leur développement personnel – de nombreux jeunes réagissent par exemple par un trouble psychique. La CFEJ adhère fortement aux mesures de prévention préconisées dans le rapport, qui visent surtout à prévenir les dérives. L'attention politique qu'attire le phénomène de la violence ne doit en aucun cas aboutir à l'évacuation d'autres évolutions problématiques. Ce pourrait être interprété comme un signe négatif par les jeunes : « Nous ne recevons de l'aide que si nous menaçons de devenir violents. » La globalité de l'approche adoptée par le rapport est donc à saluer.

Comme le montre le rapport, avoir à disposition le plus tôt possible une crèche ou un groupe de jeux est un facteur de résilience important.⁵ Y être intégré permet même à l'enfant le plus défavorisé d'adopter une manière de fonctionner qui lui permettra plus tard d'éviter les comportements violents. Les structures de jour, telles que l'accueil extra-scolaire et parascolaire, font partie des meilleures méthodes pour éviter l'apparition de la violence juvénile. Malheureusement, seuls peu de cantons mettent en place une infrastructure (pré)scolaire exploitant ces connaissances. HARMOS et l'école enfantine obligatoire devraient pouvoir entrer en vigueur rapidement et être complétés par des structures d'accueil extra-familial de qualité sur l'ensemble du territoire.

La famille peut être un facteur favorisant la violence des enfants et des adolescents si, par exemple, elle est défavorisée au plan socio-économique, voire carrément pauvre, a un style d'éducation inadéquat (violent ou trop laxiste) ou des problèmes de transmission de valeurs. C'est pourquoi il faut intervenir dans le domaine de la famille. Le rapport ne donne malheureusement pas de piste concrète. Tous les cantons doivent renforcer le conseil aux parents et en proposer plus spécifiquement pour les parents migrants. La CFEJ soutient particulièrement les stratégies proactives qui cherchent à toucher parents et enfants dans leur propre environnement. Il existe aussi des voies normatives (p.ex. lois scolaires cantonales) pour soutenir les parents dans leurs tâches éducatives. Ces mesures devraient cependant être accompagnées par le travail du service social scolaire.

4 Cf. p.ex. le canton d'Argovie: Geplante Lektionenzuteilung mit Sozialindex an Aargauer Schulen, www.ag.ch/bildungskleeblatt/de/pub/sozialindex.php

5 Un bon exemple: le canton de Bâle-Ville qui propose des cours d'allemand précoces aux enfants de migrants. Cf.: www.aller-anfang-ist-begegnung.ch/mix15-fruehe-foerderung

Les familles issues de la migration, qui font malheureusement fréquemment partie des couches défavorisées socio-économiquement, sont souvent touchées par des problèmes structurels. Pour les régler, elles ont à disposition les instruments proposés dans le cadre de la loi sur les étrangers (p.ex. insertion de mesures éducatives accompagnées dans les conventions d'intégration) et des enseignants spécialement formés. Les modèles de mentoring mentionnés dans le rapport sont également très prometteurs aux yeux de la CFEJ. La prudence est de mise pour une seule mesure, la « médiation intercommunautaire ». En effet, par ce moyen, des phénomènes de désintégration peuvent être renforcés, ainsi que le montre une étude récente, de manière convaincante.⁶ L'intégration scolaire, professionnelle et sociale des enfants et adolescents, d'autant plus s'ils sont issus de la migration, a la priorité absolue.

Lorsqu'un jeune se fait remarquer par un acte de violence, les médias se saisissent rapidement du sujet et ne manquent pas de se demander si la consommation de contenus médiatiques violents peut en être la cause. La CFEJ se réjouit de voir que le rapport aborde les risques et les chances liées aux nouveaux médias de manière plus nuancée, ainsi que l'exige une approche scientifique. Les nouveaux médias font partie de la réalité sociale de tous, enfants et adolescents compris. Par conséquent, le Conseil fédéral agit avec discernement en visant d'abord la promotion et en voulant améliorer l'information sur les contenus des nouveaux médias ou les mesures d'éducation aux médias.

Les conclusions en matière de régulation de la diffusion et de l'utilisation de contenus médiatiques inappropriés sont en revanche peu satisfaisantes. Globalement, le Conseil fédéral favorise le statu quo, soit la responsabilité des cantons, l'autoréglementation de la branche et la punition de quelques infractions. Mais la protection de la jeunesse dans le domaine de médias ne peut être simplement déléguée à la branche et le code pénal ne suffit pas pour traiter les problèmes avec suffisamment de nuances. De plus, étant donné la vitesse à laquelle se développent les nouveaux médias, il n'est plus possible d'atteindre le but en passant par les différents niveaux de l'Etat fédéral. Il est donc indiqué de recommander au Parlement de réviser la Constitution, car les bases actuelles ne permettent pas encore une réglementation fédérale de la protection de la jeunesse dans le domaine des médias.

S'agissant des conclusions du Conseil fédéral, la CFEJ se réjouit de l'amélioration des données statistiques portant sur les jeunes et la violence, en particulier en ce qui concerne la délinquance cachée. La décision de lancer un programme national de prévention et de lutte contre la violence des jeunes, suivant une approche multilatérale, représente un premier jalon solide pour le développement d'une stratégie à long terme contre la violence des jeunes. Il reste à espérer que les recommandations relatives aux quatre thèmes analysés soient effectivement appliquées et que leur mise en œuvre soit évaluée.

6 Cf. Rauf Ceylan, *Ethnische Kolonien. Entstehung, Funktion und Wandel am Beispiel türkischer Moscheen und Cafés* (Naissance, fonction et évolution des colonies ethniques [ou sociétés parallèles] : l'exemple des mosquées et cafés turcs), Wiesbaden, 2006.

Luca Cirigliano, licencié en droit, membre de la CFEJ, juge au Tribunal de district de Lenzburg
Mél. : luca.cirigliano@rwi.uzh.ch

La prévention est la meilleure protection des victimes – mais on pourrait faire plus

La très grande majorité des jeunes n'est ni violente ni criminelle, on ne le répètera jamais assez. Les images véhiculées par les médias risquent de donner à tort l'impression que l'on parle des jeunes surtout quand ils créent des problèmes. Pourtant, durant mes années d'activité en tant qu'enseignante d'école professionnelle, j'ai trouvé que les jeunes étaient motivés, savaient communiquer et faisaient preuve d'un bon esprit d'équipe.



Chantal Galladé
Conseillère nationale

Parmi les élèves que j'ai connus, beaucoup ont cherché très longtemps une place d'apprentissage et essuyé de nombreux refus, et avaient dû passer par des solutions temporaires; la plupart étaient donc très motivés pour tirer profit de la place qu'ils avaient fini par obtenir et décidés à faire le maximum dans ce sens. Dans l'entreprise où ils faisaient leur apprentissage, certains étaient prêts à tout encaisser parce qu'ils ne voulaient pas risquer de gâcher leur chance. Mais j'ai aussi remarqué que c'étaient justement ceux-là qui, lorsqu'ils sortaient durant leur temps libre, étaient confrontés à ce que les médias et les politiques appellent la «violence juvénile». Une grande partie des jeunes ont déjà été victimes de violences ou ont souffert de telles situations, ou ont des amis proches dans ce cas. Ceux qui avouent ne pas porter plainte par crainte des représailles ne sont pas rares; selon eux, leurs «attaquants» les menaceraient en disant qu'ils allaient ressortir très vite et leur faire payer l'addition. La nécessité de lutter contre la violence dont sont victimes de nombreux enfants et

adolescents de la part des adultes fait l'unanimité; mais il est tout aussi nécessaire de prévenir et de réduire la violence exercée par les jeunes, et ses victimes ont droit à ce qu'on l'empêche et qu'on lutte contre elle de manière adéquate.

La politique de l'enfance et de la jeunesse n'est pas harmonisée

Le rapport présenté par le Conseil fédéral «Les jeunes et la violence – Pour une prévention efficace dans la famille, l'école, l'espace social et les médias» – aborde le sujet sous différents angles. Présentant aussi bien des statistiques que des avis d'experts, il conclut que l'on ne peut prouver ni que la violence des jeunes augmente ni qu'elle diminue, parce que les données manquent et que l'on ignore, par exemple, si le comportement des victimes a changé en ce qui concerne le dépôt de plaintes. L'idée de procéder à une étude de faisabilité relative à des enquêtes sur la zone sombre, de même que la volonté de se procurer davantage de données, sont importantes et justes pour une prévention ciblée. Malgré tout, il faut avoir conscience que, pour les victimes de la violence, ces chiffres, ces statistiques et ces recherches ne changeront pas grand-chose. Pour elles, l'expérience est traumatisante; c'est une réalité qui les marque souvent pour le restant de leur vie. Elle ne doit pas être relativisée par le discours des experts sur l'éventuelle augmentation ou diminution de la violence. Une personne ayant subi des violences massives m'a dit un jour avoir l'impression, quand elle entendait de telles discussions, d'être réduite au statut de risque statistique résiduel.

La prévention est la meilleure façon de protéger les victimes parce que, quand elle est efficace, elle agit justement avant qu'il y ait des victimes. Il faut donc saluer le rapport du Conseil fédéral, tout comme les mesures qu'il propose. Mais, à mon avis, elles sont parfois trop vagues; le Conseil fédéral semble trop souvent se refuser à prendre ses responsabilités et n'exploite pas à fond sa marge de manœuvre. Le rapport montre aussi où se situe le problème qui empêche la cohérence tant de la politique de l'enfance et de la jeunesse en général que de la politique de prévention en particulier. Tout le monde est plus ou moins responsable – autrement dit, personne ne l'est vraiment. En raison du fédéralisme et de l'histoire propre à chacune des structures, les compétences se situent à plusieurs niveaux – communes, can-

tons et Confédération – suivant le domaine de la vie des jeunes dont il s’agit. De plus, à ces trois niveaux, les directions ou départements compétents pour les différents domaines sont eux aussi différents. Ecole, santé, apprentissage, situation financière, problèmes familiaux, logement et loisirs : l’instance concernée n’est jamais la même, à chaque fois la question relève d’un autre service. La Suisse manque ainsi d’une politique de l’enfance et de la jeunesse « d’un seul tenant », ce qui se remarque aussi au niveau de la prévention et la complice énormément. De ce fait, le Conseil fédéral a décidé de lancer un programme national de prévention et de lutte contre la violence des jeunes, et il invitera tous les responsables aux différents niveaux à y participer. Cette démarche mérite d’être soutenue, car elle atténuera quelque peu le problème des compétences, sans pour autant le résoudre. Le resserrement du réseau, tout comme la coordination et la collaboration, constituent toutefois un pas important vers un travail de prévention ciblé.

La petite enfance et le soutien précoce sont laissés de côté

Le rapport du Conseil fédéral comporte un certain nombre de points forts, par exemple l’analyse et les explications, la prise en compte des recherches actuelles et la vue d’ensemble des activités existantes dans certains cantons, ainsi que des lacunes à combler. Mais on voit là encore qu’une main ignore ce que fait l’autre. Ainsi, l’éducation précoce et la famille sont cités comme facteurs majeurs et déterminants quant au développement de l’enfant et de l’adolescent, ce qu’ils sont incontestablement. Il est d’autant plus étonnant que la Confédération ne soit pas disposée à prendre davantage de responsabilités concrètes dans ces domaines ; elle se contente d’exhorter les cantons à se coordonner. De même, dans la loi sur la prévention prévue, le Conseil fédéral a négligé la petite enfance et l’éducation précoce, voire a carrément oublié ces aspects. Enfin, même s’il considère que l’école et l’égalité des chances font partie des facteurs les plus importants pour ce qui est de la prévention, le Conseil fédéral ne propose aucune stratégie visant à promouvoir ladite égalité. Ce ne sont

là que quelques exemples qui laissent soupçonner que le rapport est plus ou moins en contradiction avec l’action politique effective du Conseil fédéral.

La protection dans les médias est rejetée

L’approche retenue pour la protection de la jeunesse vis-à-vis des médias n’est pas plus satisfaisante. Le Conseil fédéral charge le Département fédéral de l’intérieur (DFI) de mettre au point avec des professionnels de la branche un modèle de collaboration axée sur le long terme et de lui soumettre au premier trimestre 2010 un concept détaillé prévoyant, entre autres, le financement. Le DFI est également chargé de suivre en continu, de concert avec les cantons, la mise en œuvre des mesures d’autorégulation par la branche. Cela n’empêche pas le Conseil fédéral de rejeter l’idée d’une législation nationale unique pour la protection de l’enfance et de la jeunesse, ainsi que la création d’un service national de certification. Tout en jugeant importantes les mesures préventives en ce qui concerne l’utilisation des médias par les enfants et les adolescents, il estime qu’une législation nationale et une certification uniforme pour tous les médias constitueraient une trop lourde charge.

Le Conseil fédéral recule ainsi devant le travail et le coût entraînés par une protection efficace et uniforme de la jeunesse, se reposant sur les initiatives – volontaires – des professionnels de la branche. Il ne sait pas saisir, d’entrée de jeu, cette opportunité de mieux protéger la jeunesse de la violence vis-à-vis des médias et de mettre sur les rails une législation nationale. Quand je pense à la rapidité à laquelle les médias évoluent depuis quelques années et à ce qui va encore s’y passer dans les années à venir, je suis à peu près certaine que la politique devra revenir sur cette décision. A la longue, vouloir se passer de réglementation et compter sur la bonne volonté des uns et des autres n’est pas une solution ; le refus d’aujourd’hui ne fait que repousser le problème.

Chantal Galladé, conseillère nationale PS et diplômée en sciences de l’éducation, Zurich.

Mél. : chantal.gallade@parl.

L'augmentation de la délinquance des jeunes, mythe ou réalité ?

La délinquance des mineurs est-elle, oui ou non, en augmentation constante ? Le regard rétrospectif peut porter sur dix ans ou sur vingt ans, les chiffres de la statistique fédérale de police indiquent que la réponse est non. Et pourquoi est-ce difficile à dire ? Parce que peu nombreux sont ceux qui acceptent de l'entendre. Ce constat dérange. Sur l'évolution de la criminalité des mineurs, il ne coïncide ni avec la perception subjective, ni avec la conviction de l'immense majorité des citoyens. Il existe donc un net décalage entre l'appréhension de la délinquance des jeunes dans sa réalité et le modèle édifié par la conscience populaire.



Olivier Guénia
Police judiciaire neuchâteloise

Ce phénomène n'est pas étonnant en soi. Il a déjà été largement étudié en criminologie dans les recherches sur le sentiment d'insécurité. Baptiste Viredaz,¹ dans « Le sentiment d'insécurité : devons-nous avoir peur ? », conclut que « (...) toujours plus de recherches empiriques montrent clairement que l'insécurité propre aux sociétés occidentales est celle d'un décalage toujours plus grand entre les nécessités de la vie courante et les moyens dont il faut disposer pour y arriver. L'insécurité est donc aussi sociale ou existentielle. Les gens ont peur parce que leurs conditions d'existence

sont fragiles, parce que l'avenir apparaît toujours plus incertain et parce que la maîtrise de l'ensemble des risques qui nous menacent est devenue tout simplement impossible. » L'appréhension des adultes face aux jeunes est vraisemblablement encore accentuée par la distance intergénérationnelle entre les deux. Celle-ci se traduit sur un plan psychologique par de la méfiance à l'encontre des jeunes, voire une rupture de confiance, notamment lorsque l'adulte doit accepter que ces jeunes-là vont un jour assurer la pérennité des valeurs qu'il a construites, alors même qu'il ne les comprend pas quand il les écoute (langage), quand il les regarde (mode vestimentaire), quand il les lit (texto), etc. Quel meilleur exemple que celui de Hésiode, poète grec qui disait déjà 720 ans avant J-C : « Je n'ai plus aucun espoir sur l'avenir de notre pays si la jeunesse d'aujourd'hui prend le commandement demain. Parce que cette jeunesse est insupportable, sans retenue, simplement terrible (...). Notre monde atteint un stade critique. Les enfants n'écoutent plus leurs parents. La fin du monde ne peut être loin. » De tout temps l'homme d'âge mûr a jeté sur sa descendance un regard estampé d'angoisse, de sinistrose et de paranoïa. Aujourd'hui il ne semble pas que nous échappions à cette règle.

Comme si la vérité se trouvait sur un seul chemin

Le regard porté sur la délinquance juvénile répond vraisemblablement aux mêmes règles que celles qui régissent le sentiment d'insécurité. Le décalage de perception est certainement dû, dans une large mesure, à l'effet de contexte ou l'effet Rosenthal.^{2, 3 et 4} L'effet de contexte est une direction de l'esprit qui, à l'opposé de la culture du doute, tend à la certitude acquise ou à la conviction univoque. Tout se passe

- 1 Baptiste Viredaz, Le sentiment d'insécurité : devons-nous avoir peur ?, Les Editions de l'Hébe, 2005.
- 2 R. Rosenthal & K.L. Fode (1963), The effect of experimenter bias on the performance of the albino rat, Behavioral Science, 8.
- 3 M.J. Saks, D.M. Risinger, R. Rosenthal, W.C. Thompson, Context effects in forensic science : a review and application of the science of science to crime laboratory practice in the United States, Science and Justice, 2003, Volume 43, No. 2.
- 4 D.M. Risinger, M.J. Saks, W.C. Thompson, R. Rosenthal, The Daubert/Kumho implications of Observer Effects in Forensic Science : Hidden Problems of Expectation and Suggestions, California Law Review, 2002, volume 90, No. 1.

comme si le cerveau humain, avec son raisonnement et en l'absence d'une méthodologie adéquate, ne cherchait qu'à vérifier ce qu'il cherche. Le moindre indice ne parvient qu'à lui confirmer qu'il est bien dans la bonne direction, comme si la vérité se trouvait sur un seul chemin. Ce phénomène n'est pas anodin. On observe là une composante principale des mécanismes qui sont à l'origine de la plupart des erreurs judiciaires, notamment lorsque les enquêteurs ou les juges n'adoptent pas une méthodologie permettant d'élaborer des pistes de réflexion variées, de rester en permanence ouverts à plusieurs hypothèses, d'évoluer enfin dans un contexte d'évaluation et d'interprétation aussi neutre que possible, hors du champ de toute forme d'influences.

C'est précisément par un tel biais du raisonnement que la plupart des gens se forgent leur opinion ou leur conviction, se fondant sur un seul canal d'information: les médias. Chaque nouvel article, chaque nouvelle émission sur un événement impliquant des jeunes paraît confirmer pleinement l'hypothèse de l'intensification de la criminalité juvénile.

Diminution de la criminalité imputable aux mineurs

Pourtant, les chiffres, tant des statistiques de police que de justice, montrent bel et bien une diminution de la criminalité imputable aux mineurs. Les infractions au patrimoine, par exemple, ont décliné de manière significative durant les vingt dernières années, passant de 12 062 vols commis par des mineurs en 1982 à 6 917 en 2007 (6 928 en 2006), tout comme le nombre total d'infractions commises par les mineurs, passant de 18 627 en 1982 à 12 685 en 2006 (moyenne de 12 182 depuis 1996). D'ailleurs la part des mineurs par rapport à l'ensemble des auteurs dénoncés par les polices suisses était de 36,1% en 1982, alors qu'elle a chuté à 19,7% en 2007 (19,8% en 2006, même 17,7% en 2004). Il n'y a pas de doute, la situation ne s'est pas péjorée, elle est en tous les cas restée stable pour les infractions enregistrées dans le cadre de cet indicateur. Alors pourquoi une telle distance, un tel fossé, se sont-ils creusés ces dernières années entre la perception de la criminalité des jeunes par la population et l'évolution de la réalité criminelle ou, plus précisément, l'approximation statistique de cette évolution? Une grande partie de la réponse est plus que vraisemblablement à rechercher dans le contenu de l'information qui est diffusée aux citoyens par le biais des médias, vecteur quasi monopolistique dans ce domaine, car c'est bel et bien là que les gens puisent l'essentiel de la matière première leur permettant la construction de leurs représentations et de leurs modèles de la délinquance.

Le fait divers s'inscrit dans un phénomène de communication et d'information des citoyens par rapport à un certain type d'activité criminelle, dont la police est donc mère nourricière parce qu'elle se trouve tout en amont de la chaîne judiciaire. On retrouve très fréquemment, dans les communiqués de police, des affaires d'atteintes à l'intégrité physique, comme les homicides, les lésions corporelles, ou encore des affaires de mœurs. Le problème réside dans le fait que le citoyen n'a pratiquement que ce canal d'information sur la criminalité, d'où le grand intérêt qu'il y trouve. C'est vraisemblablement cet intérêt qui va pousser les médias à en faire un véritable business. La tendance actuelle concernant la presse écrite en particulier, mais pas exclusivement, le prouve lorsque le but n'est pas d'écrire un article informatif sur un fait divers, mais de produire plusieurs articles sur le même fait divers.

Le corollaire de cette situation induit que le citoyen va nourrir de l'anxiété à la lecture d'une somme d'articles surexploitant un seul fait divers et produisant un effet multiplicateur. Il se construit dès lors un faux modèle de criminalité, principalement parce que le fait divers est totalement sorti du contexte de la criminalité, de la fréquence du type d'infraction qui le constitue, de l'évolution du type de délit au fil des années, tout comme les profils des auteurs des types d'infractions ne sont pas exprimés. C'est là que se construisent les fausses hypothèses, les amalgames ou les processus de stigmatisation.

Cette hypothèse s'est vérifiée avec l'épisode de Rhäzüns GR lors duquel deux jeunes, originaires du Kosovo, âgés de 10 et 13 ans, avaient abusé sexuellement une fillette de 5 ans en juin 2006. Le ministre de la Justice et de la Police Christophe Blocher s'était même exprimé à plusieurs reprises suite à ce fait divers en déclarant au sujet de la délinquance des mineurs «qu'un grand nombre des auteurs sont des jeunes étrangers mal intégrés, notamment des Balkans». Qu'est-ce qu'un grand nombre en matière d'atteintes à l'intégrité sexuelle? Un bref coup d'œil à la statistique des condamnations des mineurs montre que 380 jeunes de moins de 18 ans ont été condamnés durant l'année 2006, dont 209 de nationalité suisse, 171 de nationalité étrangère (permis C, B, L ou N), dont 4 requérants d'asile (permis N). Il est clair qu'une telle exploitation politique d'un fait divers est susceptible de créer une fausse représentation de la criminalité de la part de la population, ce d'autant plus que la source de l'information est identifiée comme étant officielle et donc hautement crédible. Lorsqu'un fait divers choquant ou interpellant est médiatisé, il se produit fréquemment un triple effet spiral: un regain d'intérêt de la part des médias axé sur le phénomène, une propension accrue de la part de la police à communiquer aux médias une affaire présentant des similitudes et un débat politique thématique

visant à présenter des prises de positions, à proposer mesures et solutions ou même des projets de modifications législatives.

Débat sur l'intégration des étrangers

Il a suffi de l'affaire de Rhäzüns en juin 2006, d'une affaire de mœurs dans une école à Seebach en novembre 2006, d'une affaire de violence à Monthey en janvier 2007, d'un «viol» à Schmitt en mars 2007, d'un autre à Kloten en avril 2007, pour aboutir à un amalgame entre «abus et sexuel et défaut d'intégration des étrangers» ou encore à une stigmatisation sur le concept «violence-des-jeunes (...étrangers)» et que des propositions politiques naissent tous azimuts. Ce contexte issu d'une généralisation basée sur quelques affaires très médiatisées (sur à peu près dix mille condamnations prononcées à l'encontre de mineurs auteurs de délits du Code pénal chaque année en Suisse) a permis de relancer très fortement le débat sur l'intégration des étrangers et à proposer des mesures radicales, telles celle qui réclame l'expulsion des familles des mineurs qui commettent des délits graves ou encore celle qui propose les sanctions privatives de liberté pour les moins de 15 ans. Or, indépendamment du fait que de telles mesures sont contraires aux droits fondamentaux sur lesquels s'appuient nos principes démocratiques et égalitaires, elles n'auraient pour ainsi dire aucune influence sur le paysage de la criminalité en Suisse. La sévérité n'influence quasiment en rien les crimes et délits graves, comme nous l'enseigne la peine de mort qui ne prévient pas l'homicide aux Etats-Unis. L'expulsion de 10, 20 ou 30 adolescents, avec leur famille ou non, ne permettra pas d'empêcher des affaires du type de celles de Rhäzüns, Seebach, Schmitt ou d'ailleurs. La statistique des condamnations des mineurs suffit à se rendre compte que la situation n'est, de manière générale, pas aussi grave que les faits divers médiatisés le font croire. Le nombre total de condamnés de moins de 18 ans à une peine privative de liberté (sans sursis) était de 212 individus seulement en 2006 (296 en 2005!) sur 14'045 jugements, dont 76% à moins d'un mois de détention (161 individus) et seulement 3,8% à plus de six mois (8 individus). Ainsi, si les délits étaient aussi graves que l'on pourrait le présumer en lisant les faits divers, si les multirécidivistes étaient légions, il y aurait bien plus de mineurs condamnés à des peines privatives de liberté. Dans le même ordre d'idées, on peut se convaincre que l'augmentation de la sévérité, donc l'allongement des peines privatives de liberté, n'aurait clairement aucun effet sur la criminalité des mineurs attendu qu'elle ne concerne 0,3% des 950 000 mineurs vivant en Suisse ou 1,5% des condamnés et que ce mécanisme n'influe en rien sur les conditions cadres qui influencent le passage à l'acte.

Justice réparatrice

On l'aura compris, le débat est dramatiquement biaisé. L'augmentation de la sévérité des peines est aussi contredite par la théorie de la maturation⁵ qui montre qu'on ne peut pas traiter un adolescent comme un adulte. Le jeune est capable de larguer son fuel crimino-gène dès qu'il se découvre une passion, sportive, amoureuse ou artistique. Contrairement à l'adulte, qui a tendance à récidiver, il y a de fortes chances pour qu'il ne recharge pas son réservoir. Il faut donc privilégier une réadaptation qui inclurait des loisirs et des mesures éducatives. A ce titre, le nouveau Code pénal des mineurs est très intéressant et moderne parce qu'il insiste sur la notion de justice réparatrice, tant par la médiation que par la prestation personnelle, le but de cette prestation étant de trouver une forme de sanction qui réponde à la fois à l'idée éducative (participation active à des cours) ou de réintégration dans la société dont la loi a été enfreinte par une prestation symbolique (travail d'intérêt général ou TIG). Mais ce genre de mesures ne plaît pas à la population: elle veut une réaction et une solution immédiates, alors que les solutions à la violence se trouvent même en amont de la loi dans la mesure où elles résident vraisemblablement dans l'éducation.

Parallèlement à ces constats, il ne s'agit pas ici de nier que des problèmes existent, mais même en considérant que la violence, selon l'indicateur de la statistique de la justice, a augmenté entre 1999 et 2007, passant de 1231 condamnations pénales à 2320 (2366 en 2006), il faut surtout noter que l'ensemble des condamnations de mineurs pour des infractions contre la vie et l'intégrité physique, la liberté, l'intégrité sexuelle n'ont concerné qu'environ 0,25% du million de mineurs qui vivent en Suisse. La part des mineurs condamnés en Suisse pour avoir commis des lésions corporelles était de 11,7%, en 2007, du total des condamnés, alors même que la part démographique des mineurs dans la société suisse est d'environ 13%.

Chiffre noir

Le problème principal de l'interprétation des données de police et de justice réside dans le fait que tous les délits ne sont pas dénoncés et qu'il existe un écart (un chiffre noir) parfois extrêmement important entre ce qui se passe dans le monde réel et ce qui s'observe dans les statistiques. C'est précisément le cas des délits de violence qui ne sont annoncés à la police qu'à raison de 1 sur 10 (pour les délits d'une certaine gravité) jusqu'à

5 S. Glueck and E., Glueck, 1940, *Juvenile Delinquents Grown Up*, New York: Commonwealth Fund.

1 sur 1000 (pour les délits de moindre gravité), contrairement à la plupart des délits contre le patrimoine, comme les vols, qui montrent un bon taux de reportabilité (d'annonce). Alors comment se faire une idée de ce qui se passe dans la réalité juvénile ? Il faut se référer aux sondages de victimisation et, dans ce domaine, Manuel Eisner et Denis Ribeaud⁶ ont publié cette année une remarquable étude sur la violence des jeunes zurichois âgés de 16 ans. Il s'agit là vraisemblablement du meilleur indicateur, de la meilleure approximation de la réalité de la délinquance juvénile ou de l'exposition aux risques. L'étude porte sur l'état de situation en 1999 et en 2007 et l'on y découvre par exemple que les délits de violence n'ont pas augmenté durant cet intervalle, tant du côté des victimes (27,6% en 1999 contre 25,2% en 2007 de victimes dans les 30 derniers mois) que de celui des auteurs (16,2% en 1999 contre 15,9% en 2007 d'auteurs dans les 12 derniers mois). De même, les atteintes à l'intégrité sexuelle dans les 30 derniers mois concernent entre 4 et 5% de victimes, soit à peu près 100 fois plus que les affaires judiciairisées. Ainsi, le débat ne doit plus porter sur le seul but de savoir s'il y a augmentation ou diminution de la violence, mais bel et bien s'il est possible de faire diminuer l'exposition aux risques d'être victimes ou auteurs d'infractions, car la réalité nous enseigne que 1 jeune sur 4 a subi des violences entre l'âge de 13 et 16 ans, alors que 3 jeunes sur 20 ont exercés de la violence dans les 12 derniers mois. Est-ce beaucoup ou est-ce peu ? C'est une question de point de vue, il y aura toujours un débat.

Trois axes : préventifs, curatifs et répressifs

Mais ce qui est certain, c'est qu'il ne faut pas faire le déni, par angélisme, que de graves problèmes existent

et se posent, liés notamment à la violence, et qu'ils émergent avec l'apparition de nouveaux enjeux de société, comme la consommation de pornographie, de cannabis et d'alcool, la gestion du temps libre des adolescents et l'affaiblissement du contrôle parental, le marché des biens de consommation ciblé sur les jeunes ou encore la dégradation de leur statut social. Pour répondre à ces défis, les actions se déclinent toujours en trois axes : préventifs, curatifs et répressifs, dans un équilibre cohérent et réfléchi, adapté à chaque région de Suisse selon ses propres besoins, comme nous les avons entreprises dans le canton de Neuchâtel depuis 1999. Plutôt que de citer les 13 mesures adoptées par le Grand Conseil neuchâtelois en 2001, il est préférable de réitérer que les propositions simplistes et électoralistes, émises sur un plan national, ne sont pas des solutions viables. Enfin, la délinquance est fortement liée à la précarité du statut social, à l'accès à la scolarisation, à la formation, et, de manière générale, à l'intégration. C'est bel et bien à ce niveau qu'il faut investir de manière prioritaire.

Le concept « violence-des-jeunes », avec trait d'union, a donc été créé, car il a été extrait du thème générale de la criminalité en faisant le déni du reste, à savoir que l'augmentation de la violence est vraisemblablement valable pour toutes les catégories de la population. Mais on ne parle que de la violence des seuls jeunes, refusant ainsi notre propre procès d'adultes.

⁶ Manuel Eisner, Denis Ribeaud, *Entwicklung von Gewalterfahrungen Jugendlicher im Kanton Zürich*, Sauerländer Verlage AG, Oberentfelden, 2009

Olivier Guénat, Dr. iur., chef de la police judiciaire neuchâteloise.
Mél. : olivier.guenat@ne.ch

Travail familial axé sur les compétences : renforcer les familles

La méthode du travail familial axé sur les compétences (Kompetenzorientierte Familienarbeit, KOFA) est appliquée depuis deux ans en Suisse avec beaucoup de succès. Des centaines de familles ont reçu à domicile un soutien sous forme d'appui éducatif intensif. Bilan : la méthode redonne espoir aux familles et leur ouvre des perspectives, elle améliore leur capacité d'agir, renforce les compétences parentales et produit un effet durable. Dans 75% des cas, on a pu éviter de placer les enfants et les jeunes concernés.

Le KOFA révèle et nomme les difficultés, donne de l'espoir et ouvre des perspectives

Après une intervention KOFA, tous les intéressés comprennent mieux la situation familiale et les possibilités de concrétiser un soutien. Une fois l'intervention achevée, la famille, les services sociaux et les mandataires ou autorités tutélaires peuvent mieux agir, des facteurs protecteurs se sont ajoutés ou ont été renforcés, les facteurs de risque ont été abordés et/ou réduits.



Franziska Beer
Fachstelle Kinderbetreuung, Lucerne

La méthode

Qu'est-ce que le KOFA ?

Le travail familial axé sur les compétences (Kompetenzorientierte Familienarbeit, KOFA) est une méthode d'accompagnement familial sociopédagogique ayant pour but de rétablir leur capacité d'agir, c'est-à-dire de renforcer et d'étendre les compétences de leurs membres. Par compétences, on entend que les personnes disposent de suffisamment de capacités pour faire face au quotidien et qu'elles peuvent les utiliser de façon adéquate pour maîtriser les tâches qu'il implique, ainsi que des tâches de développement. Une intervention KOFA a pour but de rétablir suffisamment la capacité de la famille à fonctionner pour qu'elle puisse à nouveau s'en sortir seule ou avec une forme d'aide moins intensive.

Le KOFA est une méthode très standardisée, qui a déjà fait l'objet de plusieurs contrôles et évaluations scientifiques et qui a été jugée bonne.¹ Sa version hollandaise a été adaptée au contexte suisse par Kitty Cassée.² L'introduction de la méthode en Suisse est suivie par une étude scientifique³ à laquelle participent cinq organisations desservant huit cantons (ZH, AG, LU, ZG, NW, OW, UR et SZ).

Les questions et les niveaux de travail suivants, mis en évidence par la balance des compétences (graphique G1), sont essentiels dans la méthode KOFA :

- **Tâches (développementales) de l'enfant :** quelles tâches de développement l'enfant doit-il accomplir en fonction de son âge et quelles compétences sont nécessaires pour cela ?
- **Tâches (développementales) des parents :** quelles tâches incombent aux parents en fonction de l'âge de l'enfant et quelles compétences sont nécessaires pour cela ?
- De quelles **capacités** disposent les parents ? les enfants ?
- Quels sont les **facteurs protecteurs** internes et externes qui existent ou qui peuvent être acquis ?

1 Cassée, K. (2007). Kompetenzorientierung – eine Methodik für die Kinder- und Jugendhilfe. Berne : Haupt. Erzberger, C. (2004) Evaluation der Bremer Familienkrisenhilfe. Bremen : GISS.

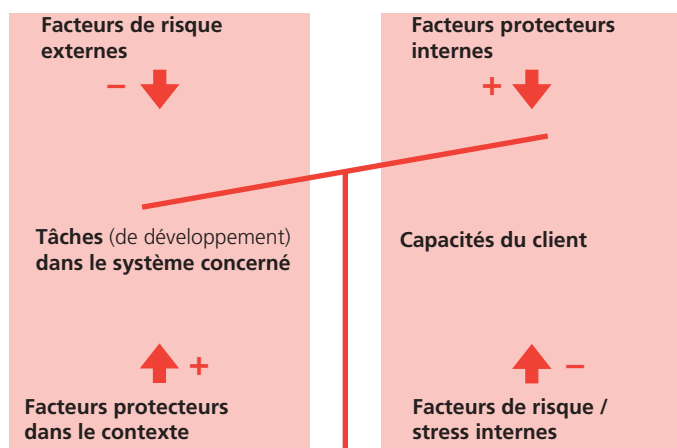
2 Cassée, K. (2007) et Cassée, K., Los-Schneider, B., Spanjaard, H. (2008). KOFA Manual. Berne : Haupt.

3 Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, division CTI. L'étude est menée par une équipe de la Haute école zurichoise de sciences appliquées, section Travail social, dirigée par K. Cassée. Les résultats sont attendus pour l'automne 2009.

- Quels **facteurs de risque** internes et externes fragilisent la famille et doivent être abordés et traités pour en réduire l'influence ?

Dans les interventions KOFA, ces questions sont posées autant que possible dans le contexte d'une tâche concrète, pratique et circonscrite. Par exemple : comment modifier l'épisode du petit déjeuner pour que tous les membres de la famille démarrent la journée plus contents ? On ne se focalise pas sur une tâche générale comme « calmer le quotidien familial », mais sur de petits blocs de travail concrets.

La balance des compétences illustre les interactions entre les niveaux de travail G1



Source : Cassée, 2007

Comment travaille-t-on avec KOFA ?

La méthode KOFA table délibérément sur le facteur temps. Le travail est divisé en phases et sa durée limitée ; la forme la plus courante d'intervention est un appui éducatif de six semaines avec au début une présence quotidienne au sein de la famille. Cette intervention intensive à durée définie permet d'opérer un retournement (*turnaround*) dans la famille : la pression du temps et l'intensité de la présence permettent souvent de remettre en mouvement et de redonner espoir, efficacité, dynamisme et capacité d'agir à des systèmes familiaux figés, pessimistes, dévastés, désorganisés et désespérés.

Durant la *phase d'information*, on relève systématiquement les conditions de vie, les compétences des

parents et des enfants, les facteurs de risque et les facteurs protecteurs, ainsi que les conditions d'apprentissage et de développement. Un trait typique de la méthode est de rechercher dès cette phase une collaboration intensive avec tous les membres de la famille : la travailleuse familiale se montre transparente sur son travail en nommant et en classant les choses. Après une analyse poussée, les souhaits de changement sont répertoriés en collaboration avec la famille et transformés en objectifs.

La *phase de changement* est celle de la mise en pratique progressive de ces objectifs. La méthode KOFA, axée sur l'action, encourage chacun à entreprendre même les plus petits changements, car les familles sont souvent bloquées dans une absence désespérée de perspectives. Elles n'ont pratiquement plus accès à leurs ressources d'auto-efficacité et ne croient même plus en l'existence de celle-ci.⁴ Le manuel KOFA⁵ décrit en détail les outils de travail et les techniques utilisés dans cette phase.

La *phase de conclusion* sert à identifier avec la famille les changements qui restent à faire et les moyens de consolider durablement ce qui a été obtenu. On éclaire les possibilités d'aide complémentaire susceptibles d'être acceptées et adoptées par elle. Cette phase s'achève par un rapport final détaillé contenant les recommandations à l'adresse de la famille et du mandant. Si un placement extrafamilial est recommandé, on traite avec les parents le thème « être de bons parents même pendant le placement » : quelle part de la responsabilité parentale peuvent-ils et doivent-ils assumer pendant le placement ? Quelles tâches d'éducation et de prise en charge délèguent-ils à des spécialistes, afin de se décharger ? On leur fait comprendre que, même si leur enfant est placé, ils peuvent rester de bons parents et maintenir la relation émotionnelle en restant en contact avec lui.

« **ASSEZ BIEN** » est une notion essentielle dans le langage du KOFA.

Il ne s'agit pas de créer une vie de famille idéale, mais **des conditions de vie familiales qui fonctionnent ASSEZ BIEN pour le développement et la stimulation de l'enfant**. Il se peut ainsi très bien que les parents ne disposent que d'une partie des compétences parentales nécessaires au bon développement de leur enfant et que la part manquante soit couverte par exemple par la garderie ou les devoirs surveillés. Cette question centrale est toujours posée : quelle part de la responsabilité éducative les parents peuvent-ils et veulent-ils assumer, comment et par qui l'autre part peut-elle être remplie ?

Pour toute la durée de l'intervention KOFA, une permanence téléphonique est assurée 24 heures sur 24, pour que la famille puisse trouver de l'aide dans les situations de crise. Après l'intervention, chaque membre de la famille reçoit un bon qui lui permettra de demander encore une fois l'aide de la travailleuse familiale rapidement et sans complications administratives.

4 Cf. Flammer, A. (1990). Erfahrungen der eigenen Wirksamkeit. Einführung in die Psychologie der Kontrollmeinung. Berne : Huber.

5 Cf. note 2.

La travailleuse familiale a la possibilité d'atteindre 24 heures sur 24 une collaboratrice expérimentée pour réfléchir avec elle aux cas qui se présentent et demander au besoin un soutien supplémentaire en cas de crise.

Pour quelles familles KOFA représente-t-il une aide appropriée ?

- Familles très fragilisées, pour lesquelles le placement d'un ou plusieurs enfants est envisagé.
- Familles dont le quotidien est désorganisé et/ou fortement conflictuel.
- Familles dont les enfants présentent des anomalies marquées du comportement ou des signes de délaissement / négligence (souvent associés à des difficultés scolaires).
- Familles dans lesquelles les enfants dictent l'essentiel de la vie quotidienne (renversement de la hiérarchie).
- Familles où prédomine un style éducatif incohérent et/ou violent.
- Familles dans lesquelles les enfants se montrent violents envers leurs parents.
- Familles pour lesquelles on n'a pas encore pu cerner assez les conditions de vie, les chances de développement des enfants et les compétences des parents.
- Familles pour lesquelles le retour d'un enfant est prévu ou en discussion après un placement.

L'intervention KOFA démarre souvent sur un mandat de tutelle et parfois contre le gré des parents, se heurtant à leur résistance. Ce contexte forcé sert d'instrument de travail et n'est absolument pas une contre-indication. Les expériences faites jusqu'ici permettent d'affirmer que la résistance de la famille ne dure la plupart du temps qu'un jour ou deux. En effet, les familles ont conscience d'être en détresse, même si elles décrivent la détresse ou le problème autrement que l'autorité. En général, la travailleuse familiale est rapidement vue comme un soutien et acceptée comme telle :

« Enfin quelqu'un est là pour moi, qui m'écoute et qui voit ce qui se passe vraiment dans ma famille, et que je peux atteindre même en dehors des heures de bureau. »

L'étude CTI⁶

Le recueil des données sur plus de 100 interventions KOFA a été achevé en mars 2009. Les résultats seront présentés par l'équipe de recherche à l'automne. Les familles considérées par l'étude seront encore interrogées jusqu'à un an après l'intervention, afin de savoir si les effets se maintiennent.

Sur le fond, on peut dire que la méthode a été bien accueillie par les services sociaux, les mandataires tutélaires, les travailleurs familiaux et les familles, et que des

succès durables ont été obtenus, en particulier en termes de placements évités.

Deux ans d'expérience KOFA en Suisse centrale

La Fachstelle Kinderbetreuung de Lucerne⁷ propose depuis un peu plus de deux ans des interventions KOFA dans toute la Suisse centrale. Elle n'offrait au début que des appuis éducatifs de six semaines, mais elle propose aussi maintenant des observations de quatre semaines, un suivi/observation de six à neuf mois en cas de sortie d'institution et un soutien familial ambulatoire de plusieurs mois ou années avec des interventions en fonction des besoins.

Sur les deux premières années, les interventions KOFA en Suisse centrale ont bénéficié à 44 familles totalisant 106 enfants dans tous les groupes d'âge⁸. Il y a eu 31 appuis éducatifs, 8 observations et 5 sorties/retours dans la famille.

Quels changements l'intervention KOFA a-t-elle amenés ?

Dans la grande majorité des familles, l'intervention a mis fin au désespoir, à l'absence de perspectives et à l'incapacité d'agir. La plupart ont confié qu'elles s'étaient remises à rire pour la première fois, que les uns et les autres se parlaient à nouveau sur un ton convenable, que les parents avaient retrouvé le contact avec leur enfant. Beaucoup rapportent que leur quotidien est à nouveau plus tranquille et que la situation générale s'est calmée. Les parents se sentent plus motivés, ciblent mieux leurs objectifs et disent s'y retrouver à nouveau.

Voici d'autres changements que l'on observe fréquemment dans les familles :

- meilleure structure du quotidien, ambiance générale plus positive ;
- introduction d'un rythme quotidien adapté, avec des rituels allant de pair ;
- place trouvée pour des moments réservés au couple (pour réfléchir au rôle de parents, se livrer à des activités communes) ;
- amélioration et réorganisation de l'espace (tenant compte des besoins des enfants et des parents) ;
- activation et amélioration des liens avec l'environnement familial ;
- amélioration de la communication au sein de la famille, instauration de moyens appropriés tels que conseil de famille ; introduction de voies de communi-

6 Cf. note 3.

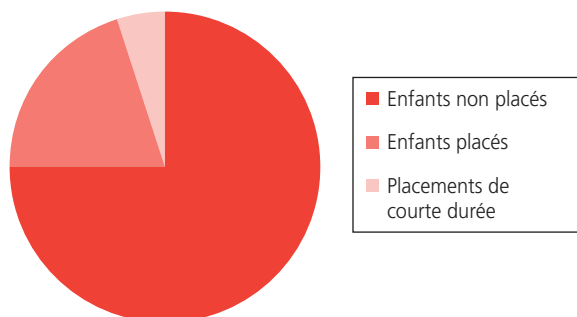
7 www.fachstellekinder.ch, organisation responsable : Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz.

8 37 enfants de 0 à 6 ans, 33 enfants de 7 à 12 ans, 36 enfants de 13 à 20 ans.

Placements / Absence de placement

Sur 44 familles totalisant 106 enfants, 33 enfants étaient menacés de placement extrafamilial selon les indications de l'office mandant.

N=33

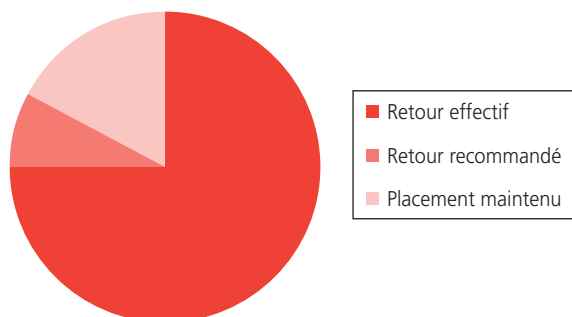


Retours dans la famille

G2

Sur 44 familles totalisant 106 enfants, 12 enfants étaient susceptibles de réintégrer leur famille selon les indications de l'office mandant.

N=12



Sur 45 enfants concernés par un placement ou un retour dans la famille, 33 (soit une proportion de 73%) vivent toujours ou de nouveau chez leurs parents.

Source : dessin de l'auteur

cation communes entre un des parents et un des enfants/adolescents ;

- rétablissement de la hiérarchie entre parents et enfants, renforcement des parents dans leur autorité et leur rôle ;
- aide aux parents pour l'instauration de règles et d'engagements ;
- implication du père, renforcement de son rôle ;
- clarification et stabilisation des règles relatives au droit de visite ;
- agrandissement du réseau relationnel des familles vivant dans l'isolement ;
- meilleure alimentation des enfants ;
- consolidation des compétences éducatives des parents.

Pourquoi le KOFA peut contribuer à réduire et prévenir la violence juvénile

«La promotion des compétences d'éducation des parents dans toutes les phases de la vie constitue une contribution importante à la prévention universelle de problèmes comportementaux chez les enfants et les jeunes.»⁹

9 Eisner, M., Ribeaud, D., Bittel, S. (2006). Prévention de la violence chez les jeunes. Commission fédérale des étrangers (éd.). Berne-Wabern : CFE.

10 Pflegekinder-Aktion Zentralschweiz. (2009). Jahresbericht 2008. Lucerne : auto-édition.

La famille Huwyler

A titre d'exemple parlant pour beaucoup d'autres cas analogues, voici un extrait d'un entretien réalisé six mois après l'intervention dans une famille avec trois enfants, intervention ordonnée par la commune contre le gré de la famille, alors que la fille de 14 ans était sur le point d'être envoyée dans une école spéciale :

Comment votre situation familiale a-t-elle changé grâce à KOFA ?

Les parents : Nous avons retrouvé plus d'harmonie dans la famille et pouvons bien dialoguer.

La fille : Je suis de nouveau bonne à l'école et j'ai même pu passer en secondaire B, ce que personne n'aurait cru possible, pas même moi. J'aide de nouveau davantage à la maison et je m'occupe aussi de mon petit frère. Je vais bien mieux qu'avant. Je ne sais pas au juste comment c'est arrivé.

La mère : Je peux de nouveau faire confiance à ma fille, je peux passer des accords avec elle et elle s'y tient. Elle arrive aussi à gérer son argent. Avant, son petit frère mangeait toujours seul dans sa chambre, maintenant il mange de nouveau avec nous.¹⁰

L'essentiel est déjà dit avec cette citation, car le renforcement des compétences éducatives est au centre des interventions KOFA. Les résultats qu'on vient d'énumérer parlent aussi d'eux-mêmes: amélioration de la communication, rétablissement de la hiérarchie, meilleure intégration dans le réseau familial, le voisinage et l'école, espoir et perspectives retrouvés, expérience de l'auto-efficacité, expérience aussi de la possibilité d'obtenir de l'aide en situation de crise, et une aide vécue positivement. Tant les parents que les jeunes apprennent qu'il est utile de se confier à un professionnel. La remise d'un bon à chaque membre de la famille au terme de l'intervention KOFA garantit la possibilité de demander à nouveau de l'aide ultérieurement.

Le travail KOFA se déroule à plusieurs niveaux, où il contribue à prévenir ou à réduire la violence:

Travail avec les facteurs de risque spécifiques dans le contexte de la violence et des agressions

Dans les 44 interventions familiales effectuées ces deux dernières années en Suisse centrale, nous avons rencontré les facteurs de risque suivants, qui selon Eisner¹¹ jouent un rôle de premier plan dans le contexte de la violence et des agressions:

- **Individu:** Agitation, déficit d'attention, intolérance à la frustration, compétences sociales restreintes
- **Famille:** Parents montrant peu de chaleur émotionnelle, délaissement, mère surchargée, bas niveau socio-économique, style d'éducation inhérent et inefficace, violence des parents, manque de surveillance parentale, manque d'intérêt des parents pour les activités de l'enfant, mauvaise intégration de la famille dans son environnement
- **Ecole et loisirs:** Problèmes scolaires et manque de motivation, application floue du règlement de l'école

Le travail avec les facteurs de risque et les facteurs protecteurs est toujours une composante essentielle des interventions KOFA: au début on essaie de renforcer les facteurs protecteurs ou d'en ajouter de nouveaux, ensuite on travaille à exclure ou à réduire les facteurs de risque.

Communication familiale

Cette mère élevant seule ses quatre enfants a l'impression que les deux aînés lui sont devenus étrangers. Ils l'insultent régulièrement et tous deux sont menacés d'être renvoyés de l'école. Il n'y a pratiquement plus de dialogue dans la famille, et la mère est incapable de citer de bons moments passés avec ses enfants.¹²

Les causes du blocage de la communication familiale peuvent être les plus diverses (situation de séparation ou de divorce pesant sur les parents, maladie psychique, absence fréquente des parents à cause du travail, etc.). Nous constatons dans ces familles que les enfants et les

adolescents ne reçoivent que peu ou pas de feedback sur leur comportement, et peu de soutien émotionnel. Or, les enfants ont besoin de clarté et de feedbacks non équivoques.

L'intervention KOFA vise à trouver avec la famille des canaux de communication nouveaux ou plus adéquats et à lui apprendre à fixer des règles et à accompagner ses enfants.

Education inexistante ou incohérente

«Il est encore trop petit pour être éduqué, il ne comprend encore rien du tout.»

«Il est déjà grand et indépendant, il peut s'occuper tout seul de ses affaires.»

Ce sont là des raisons que nous entendons souvent de la part des parents. Mais si ceux-ci n'assument pas leurs responsabilités, les enfants sont vite dépassés par les événements. Des schémas de comportement s'installent, qui sont ensuite très difficile à changer, chez les parents comme chez les enfants. Nous avons ainsi vu des enfants de trois ans quasiment structurer le quotidien familial, car on s'en remettait à eux pour les décisions.

Les adolescents sont parfois laissés à eux-mêmes par des parents désemparés ou débordés, qui les pensent déjà en mesure d'organiser eux-mêmes leur vie en toute indépendance. Mais les adolescents ont besoin que leurs parents les questionnent et montrent de l'intérêt pour ce qu'ils vivent.

Durant l'intervention KOFA, on discute avec les parents et on leur explique les tâches de développement et les profils de compétences respectifs des parents et des enfants. Souvent les parents ne savent guère ce qu'est un comportement approprié à l'âge ou un comportement problématique. Ils peuvent ainsi voir s'ils en attendent trop ou trop peu de leurs enfants et aussi changer ces attentes.

Manque d'intégration

«Nous sommes les seuls à avoir des problèmes pareils avec nos enfants.»

Nous rencontrons souvent des familles qui n'ont pratiquement pas de réseau social et qui vivent à l'écart des autres familles, et même de leur propre parenté. Les parents manquent de possibilités de comparaison avec d'autres familles rencontrant des problèmes analogues, et ils sont tout surpris lorsque la travailleuse familiale leur cite des exemples ou évoque une difficulté vécue dans sa propre famille.

L'intervention KOFA cherche à recréer les liens familiaux et de voisinage, ainsi qu'à réactiver des relations

¹¹ Ibid.

¹² Tous les exemples cités correspondent à des interventions réelles de la Fachstelle Kinderbetreuung. Les noms ont été changés.

rompues ou interrompues avec des membres de la famille comme les grands-parents ou le père.

Renversement de la hiérarchie

Simon, 9 ans, frappe les filles à la récréation, souvent sans raison visible, au point que l'une d'elles a dû être hospitalisée. A la maison, lui et son frère de 13 ans dictent leur loi au quotidien, leur mère se sent impuissante.

Les enfants recherchent des limites et un soutien, et ils souhaitent les recevoir en particulier de leurs parents. Ils ont besoin de sécurité et de certitude, et aussi d'un cadre sûr auquel se mesurer et qui reste valable, qu'ils le respectent et soient félicités pour cela, ou qu'ils ne le respectent pas et doivent en supporter les conséquences.

Le soutien apporté aux parents par le KOFA permet aux enfants de voir leurs parents reprendre la responsabilité du quotidien. Eux-mêmes en sont soulagés et peuvent à nouveau investir leur énergie et leur concentration dans leurs tâches de développement (par exemple le travail scolaire).

Violence des enfants à l'égard des parents

Régulièrement, Thomas, 13 ans, «pète les plombs» à la maison et casse tout. Lorsque son père a cherché à s'y opposer, Thomas a déjà plusieurs fois répliqué en le frappant. Le père en a honte et évite de plus en plus son fils et les conflits avec lui.

Nous constatons fréquemment que des enfants qui sont violents envers leurs parents se montrent normaux

et convenables dans un autre contexte (école ou voisinage). La violence ne s'exerce que dans le cadre familial.

L'intervention KOFA aide les parents à développer des attitudes communes et se montrer comme un couple de parents. On joue le genre de scènes qui ont tendance à provoquer une escalade de la violence, pour que les parents apprennent de nouveaux schémas de gestion des conflits et de nouvelles possibilités d'agir.

Désorientation et absence de perspectives

Nous rencontrons souvent des jeunes qui ont peu d'espoir, d'idées et de perspectives quant à leur avenir professionnel et qui se sentent seuls avec ce problème. Or, ils ont besoin d'être soutenus émotionnellement et d'être suivis de près, surtout s'ils ne sont pas dans les meilleures conditions scolaires ou personnelles pour choisir une profession.

Au cas où les parents ne sont pas en mesure d'accompagner le jeune dans ce choix, nous demandons l'aide d'un professionnel extérieur. Pendant l'intervention KOFA, la travailleuse familiale donne régulièrement au jeune un feedback sur son comportement, tant sur ses points forts que sur ceux qui peuvent être améliorés.¹³

Pour plus d'informations, voir www.fachstellekinder.ch et www.kompetenzorientierung.ch ou écrire à beer@fachstellekinder.ch

¹³ La répartition entre points forts et points pouvant être améliorés fait partie de la méthode KOFA.

Franziska Beer, travailleuse sociale/sociopédagogue dipl. HES, MAS management social, responsable du projet Kompetenzorientierte Familienarbeit Zentralschweiz, Fachstelle Kinderbetreuung, Lucerne.

Mél. : beer@fachstellekinder.ch

Prévention de la violence et intervention dans les écoles: l'exemple de la Ville de Zurich

Le Service de prévention de la violence fait partie du Département de l'instruction publique et du sport de la Ville de Zurich. Il offre à l'école obligatoire des prestations étendues, qui comprennent les domaines de l'intervention, de la prévention et du travail en réseau. A travers lui, les autorités de la Ville misent sur un soutien professionnel et de qualité; elles s'assurent également que la prévention et la prise en charge des épisodes de violence soient confiées à des experts. Le Service de prévention de la violence fait œuvre de pionnier dans son domaine et sert de référence à d'autres villes.



Roland Zurkirchen

Service de prévention de la violence
du Département de l'instruction publique
et du sport, Ville de Zurich

Le Service de prévention de la violence fait partie du Département de l'instruction publique et du sport de la Ville de Zurich. A l'origine, la conseillère municipale en fonction en 2001 avait activement contribué à la création d'un poste de médiateur (appelé «troubleshooter») chargé de gérer les situations de crises dans le secteur scolaire. Aujourd'hui, le Service de prévention de la violence dépend directement du conseiller municipal Gerold Lauber. Les écoles de la Ville de Zurich comptent 26 000 élèves et sept communautés scolaires indépendantes, qui regroupent cent un centres scolaires dotés de leur propre direction.

Alors qu'un seul poste avait été créé il y a huit ans pour la fonction de médiateur en milieu scolaire, six personnes ont maintenant été engagées par le Service

de prévention, pour un total de 4,7 postes. L'équipe, interdisciplinaire, se compose de deux pédagogues ayant une formation complémentaire en psychologie, d'une directrice d'école, d'une employée de commerce et de deux animateurs socioculturels. Le travail d'équipe est de première importance. Nous constatons régulièrement à quel point l'interdisciplinarité nous permet de trouver de nouvelles solutions de haut niveau.

Les domaines d'activité du service sont les suivants:

1. Intervention

Accompagnement et soutien de toutes les personnes dans des situations de crise.

2. Prévention

Lancement dans les classes et les centres scolaires de projets visant à réduire les comportements agressifs et soutien à de tels projets.

3. Travail en réseau

Travail en réseau et collaboration avec différents partenaires en vue d'une détection précoce des crises.

Premier domaine d'activité: l'intervention

Notre premier domaine d'activité consiste à soutenir toutes les personnes impliquées dans une crise aiguë au sein d'une école. Le relevé des près de 1000 cas traités durant les huit dernières années nous permet de distinguer plusieurs types de cas.

Le tableau **T1** et le graphique **G1** présentent les différents types de cas pris en charge ces deux dernières années. Nous sommes actifs avant tout dans les domaines du harcèlement scolaire et de la violence physique.

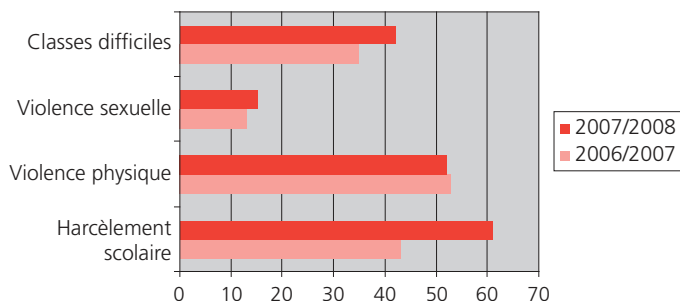
Les différents types suivent la même évolution à la hausse que le nombre total de cas enregistrés. L'augmentation la plus nette concerne le harcèlement sco-

T1

Type de cas/année scolaire	2006/2007	2007/2008
Harcèlement scolaire	43	61
Violence physique	53	52
Violence sexuelle	13	15
Classes difficiles	35	42
Total	144	170

Nombre de cas par type

G1



Source : propre présentation

laire, suivi des classes difficiles. Quant aux cas de violence physique ou sexuelle, ils n'ont pas connu de hausse ou ont même reculé par rapport à l'ensemble des cas traités.

Nous enregistrons par ailleurs les heures de travail que chaque cas a occasionnées pour notre service. Les catégories sont ici les suivantes :

- Interventions de courte durée
- Interventions de moyenne durée
- Cas graves, forte probabilité d'escalade

Interventions de courte durée

Les interventions de courte durée constituent 35% des cas. Elles nécessitent en règle générale moins de dix heures de travail. Une seule mesure suffit la plupart du temps à normaliser la situation. Cela peut être un entretien avec un enseignant ou une réflexion menée avec le service de travail social en milieu scolaire sur la dynamique de groupe au sein d'une classe, avec des propositions d'action à la clé. Citons comme exemple le cas d'une enseignante qui devait annoncer aux parents d'un élève du secondaire que celui-ci allait passer dans une section inférieure. Sachant que le père de famille s'était déjà montré violent à plusieurs reprises, elle craignait que la situation ne s'envenime. Comme elle ne voulait pas en référer à la direction de l'école, elle s'est adressée à notre service. Nous avons évalué le potentiel de violence du père de l'élève en collaboration avec la Police municipale et accompagné l'enseignante. Ce modeste soutien a suffi pour que l'entretien se déroule dans le calme et de manière constructive. Une éventuelle escalade a été évitée.

Interventions de moyenne durée

Les interventions de moyenne durée sont les plus nombreuses, puisqu'il s'agit de 60% des cas. Le temps consacré à leur prise en charge va de dix à soixante heures. Une de leurs caractéristiques est de ne toucher en général qu'un seul système, la classe d'école dans la plupart des cas. La problématique en est par exemple le

harcèlement scolaire, des épisodes de violence, des difficultés d'intégration ou une rupture de la relation de confiance entre la classe et la personne enseignante. Dans un cas de ce dernier genre, des enfants ont, durant une période relativement longue, collé des papillons adhésifs au dos de leur enseignante. Des messages blessants figuraient sur ces billets, et les élèves y réagissaient chaque fois que leur professeur leur tournait le dos. En soi, cela n'était qu'une plaisanterie de mauvais goût. À la longue cependant, l'enseignante a été déstabilisée, et le rapport de confiance entre elle et ses élèves en a énormément pâti. Plusieurs mesures ont été nécessaires pour que la situation se normalise.

Cas graves, forte probabilité d'escalade

Dans les 5% de cas restants, nous parlons de cas graves, qui présentent une forte probabilité d'escalade. La plupart d'entre eux relèvent de la justice pénale, ou touchent des domaines très sensibles qui trouvent un grand écho dans l'opinion publique. Les présomptions de viols répétés sur une mineure au nord de Zurich sont certainement l'exemple le plus frappant de cette catégorie. Nos services ont assumé la gestion opérationnelle de cette crise. Nous avons pris en charge le centre scolaire, coordonné les autres mesures de soutien et nous sommes tenus à disposition des médias. De tels cas monopolisent immédiatement l'attention de tout le service. Ils nous occupent ensuite pour une durée importante. Les expériences faites lors d'événements de moindre gravité nous ont permis de réagir de manière efficace dans ce cas également. C'est l'avantage d'un service qui fonctionne en permanence : pouvoir recourir, au moment crucial, aux compétences acquises antérieurement, et faire baisser la tension.

Déroulement d'une intervention

Le déclencheur d'une intervention est en général un appel téléphonique. Cette première prise de contact passe toujours par la même personne, dont la tâche consiste à assurer l'accueil et à mener un premier entretien avec l'appelant. Il s'agit avant tout de prendre connaissance des principaux éléments, mais aussi d'expliquer en quoi consisteront les prochaines étapes de l'intervention. L'enseignant se rend compte que nous prenons la situation au sérieux et que nous lui offrons notre soutien. Ce premier contact est souvent la base d'une intervention réussie.

La suite de la prise en charge suit toujours le même déroulement :

1. Analyse de la situation
2. Détermination des objectifs avec les personnes concernées
3. Choix des méthodes (service)
4. Application des mesures dans le système en question
5. Évaluation finale avec les personnes concernées

La première démarche consiste à analyser la situation. Nous nous entretenons avec les personnes concernées, observons la classe et, grâce à différents outils d'analyse, nous faisons une idée claire de la situation. Il ne s'agit pas d'y consacrer toute une semaine, mais plutôt d'évaluer les faits de manière pragmatique. Nous soumettons ensuite notre analyse aux personnes impliquées et en discutons avec elles.

Sur la base de cette discussion, nous en venons au second point : définir un objectif. Nous décidons ensemble où notre travail doit nous mener, et en quoi consisterait une situation idéale. Nous faisons en sorte d'adapter l'objectif, afin qu'il soit réaliste. Le but n'est souvent pas de faire une classe d'élèves modèles, mais de permettre au moins à l'enseignant de donner ses cours. Un délai est également fixé pour la réalisation de l'objectif.

Le troisième point de l'intervention est celui du choix de la méthode. Nous fondons sur nos compétences professionnelles et sur notre expérience, nous décidons de la méthode la plus appropriée pour atteindre l'objectif fixé. Nous recourons à des outils existants ou développons notre propre démarche. L'expérience nous a montré que chaque intervention exige une solution sur mesure. C'est la seule manière pour nous d'agir vraiment en fonction de notre analyse et de l'objectif fixé. Ensuite, les différentes méthodes sont soumises aux personnes concernées, qui participent au choix de la mise en œuvre.

La quatrième étape est celle de la réalisation du plan d'intervention. Toujours avec les personnes impliquées, nous appliquons les méthodes retenues. Nous travaillons ici sur mandat de l'enseignant, qui doit rester la personne de référence dans l'esprit des élèves. Ce point a toute son importance. En effet, si tel n'est pas le cas, la classe risque de modifier son comportement en notre présence, mais de ne pas changer d'attitude au quotidien. L'objectif ne serait donc pas atteint.

Lorsque l'intervention a réussi, nous passons à la cinquième étape, l'évaluation. Nous abordons à nouveau la situation avec les personnes concernées et convenons ensemble de la fin de la prise en charge. Il peut aussi arriver que nous découvriions alors un autre motif d'intervention. Nous commençons alors une nouvelle analyse. Nous ne mettons un point final à notre action que lorsque tous les participants estiment que l'objectif a été atteint.

Dans le domaine de l'intervention, notre objectif est d'offrir un soutien immédiat et pragmatique aux centres scolaires en butte à des difficultés. Pour nombre d'entre eux, notre service représente une sorte de filet de sécurité dont l'existence même a un effet préventif. De plus, des interventions réussies sont un important facteur de prévention. Ce n'est que lorsque les élèves constatent que les cas de violence sont traités de manière professionnelle qu'ils sont réceptifs à d'autres mesures de pré-

vention. Une bonne intervention est souvent la clé d'une prévention efficace.

Deuxième domaine d'activité : la prévention de la violence

Le deuxième domaine d'activité de notre service est la prévention de la violence. Nous lançons et soutenons dans les classes et les centres scolaires des projets qui contribuent à réduire les comportements violents.

Outre le travail en réseau et les relations publiques, nous basons notre stratégie sur des programmes scientifiquement fondés, qui ont fait leurs preuves.

Notre principale offre dans ce domaine est la mise en place et l'application du Programme de développement des compétences sociales PFADE de l'Université de Zurich. Environ 170 classes travaillent en ce moment avec ce programme standard. Elles y abordent la capacité de reconnaître ses émotions, l'empathie, la confiance en soi, la résolution non violente des conflits. Ce programme s'adresse aux enfants des classes primaires. Afin que sa mise en place se fasse dans les meilleures conditions possibles, une formation est proposée aux enseignants pour qu'ils se familiarisent avec cet outil pédagogique. Des coachings réguliers avec des professionnels complètent le suivi. Grâce à l'étude scientifique z-proso, nous savons que ce programme exerce un effet positif sur le comportement social des enfants. Les nombreux enseignants qui y ont recours confirment d'ailleurs les résultats de cette recherche.

Nous proposons également la stratégie de médiation « Konfliktlotsen » (littéralement « pilotes de conflits »). Dans le cadre de ce projet, nous formons des élèves du secondaire à la médiation de conflits dans les cours de récréation et les bâtiments scolaires. Cette formation est proposée comme enseignement facultatif, dans le cadre de l'école, ce qui l'ancre particulièrement bien dans le quotidien scolaire. Grâce à la présence de ces médiateurs et médiatrices, se préoccuper du bien-être de ses pairs devient une attitude normale dans l'établissement scolaire en question.

Les campagnes et le soutien apporté à des initiatives des centres scolaires complètent notre action dans le domaine de la prévention. Citons ici la campagne de prévention et d'information « Schaugenau ! » sur la pédocriminalité sur Internet, qui a été menée avec succès.

Troisième domaine d'activité : le travail en réseau

Le troisième domaine d'activité, le travail en réseau, parfait l'offre de notre service de prévention de la violence. Il sert de fondement aux deux autres domaines,

l'intervention et la prévention et est, en tant que tel, indispensable. Dans ce domaine, notre tâche consiste à travailler activement en réseau et à collaborer avec différents partenaires afin de détecter rapidement les crises.

Par travail en réseau, nous entendons la participation à des groupes de travail de la Ville de Zurich ou à des entités cantonales et fédérales. Il s'agit d'y apporter nos connaissances de terrain et nos compétences professionnelles. Ce n'est qu'en se tenant au courant des évolutions et en y apportant sa contribution active que notre service gagne en crédibilité et est appelé à la rescousse lorsque des situations extraordinaires se présentent.

Dans ce domaine, notre tâche consiste également à déceler les inévitables lacunes de la collaboration entre les différents partenaires. A cette fin, nous avons créé un « groupe réseau » dans chacune des sept communautés scolaires. Au sein de ces groupes, des représentants et représentantes de l'école, de la police, des services sociaux, du Tribunal des mineurs et du secteur de l'animation socio-éducative en milieu ouvert effectuent un dépistage précoce des comportements problématiques et décident de la suite à donner aux cas examinés.

Tous ces partenaires offrent un soutien aux centres scolaires. Il est très important pour nous de bien connaître leur travail afin de pouvoir apporter notre contribution lorsqu'elle est nécessaire.

Résumé

Le Service de prévention de la violence est devenu la référence des écoles en matière d'intervention en cas d'incidents violents, mais aussi de prévention de la violence. Réunir les domaines de l'intervention, de la prévention et du travail en réseau dans un seul et même organisme s'est révélé particulièrement judicieux. Dans le travail d'intervention et de prévention, il arrive régulièrement que des solutions relevant de l'un ou l'autre domaine soient trouvées ensemble, et fassent ensuite également l'objet d'une application commune. Il s'agit d'une véritable démarche interdisciplinaire. La frontière entre intervention et prévention a ainsi tendance à s'estomper, pour faire place à une action unifiée.

Roland Zurkirchen, employé de commerce diplômé, animateur socioculturel HES, Master en Management public HES, directeur du Service de prévention de la violence du Département de l'instruction publique et du sport de la Ville de Zurich.
Mel.: roland.zurkirchen@zuerich.ch

Informations supplémentaires : www.stadt-zuerich.ch/gewaltpraevention

Jeunes et médias : pratiques, compétences et protection de la jeunesse

Les médias jouent certes un rôle important dans la vie des jeunes d'aujourd'hui. Mais criminaliser et pathologiser les pratiques médiatiques de la jeunesse dans son ensemble ne rend pas justice à l'usage qu'en fait la grande majorité. Il est tout à fait possible d'apprendre à utiliser les médias en se montrant personnellement et socialement responsable. C'est à l'Etat de créer les conditions qui permettront à toutes les parties concernées – jeunes, parents, écoles, professionnels des médias, instances de régulation, de prévention et d'intervention – de prendre leurs responsabilités. Une approche critique de l'univers médiatique exige en outre de rechercher ce que le monde réel offre aux jeunes et comment ceux-ci peuvent parvenir à la reconnaissance sociale.



Daniel Süß

Haute école de sciences appliquées de Zurich (ZHAW)

Les jeunes d'aujourd'hui : image publique versus résultats scientifiques

Les personnes sans enfant ont souvent une image alarmante de la jeunesse, car elles tirent leurs informations des médias. Les jeunes d'aujourd'hui y sont décrits comme violents, sédentaires, donc trop gros, et souffrant de troubles d'apprentissage comme de déficit de l'attention. Ils sont censés tourner des vidéos pornographiques

avec leurs téléphones portables, se perdre dans le monde virtuel, se barricader dans leur chambre et ne rencontrer leurs amis que pour des jeux communautaires en ligne (*LAN parties*).

Si l'on recourt à la théorie de l'agenda (*agenda setting*), on découvre que la hiérarchisation des thèmes dans les médias et dans le public est très éloignée de l'image décrite par les experts sur la base de recherches empiriques. Le chercheur américain Richard Lerner, de la Tufts University, dénonce la rhétorique de la décadence très présente dans le discours public sur les jeunes et le fait que ce dernier ait plus d'influence politique que les recherches scientifiques. Son approche, relevant du *positive youth development*, montre que la plupart des jeunes Américains ne traversent pas de grosses crises et ont de plutôt bonnes relations avec leurs parents, leurs enseignants et leurs pairs. Rolf Göppel, chercheur en sciences de l'éducation de l'Université de Heidelberg, va dans le même sens. Son analyse de la prétendue augmentation des troubles de comportements chez les enfants et les adolescents est très critique. Pourtant, certains événements dramatiques ont bel et bien lieu : crises de folies meurtrières dans les écoles, vidéolynchage (ou *happy slapping*), cyberintimidation (ou *cyberbullying*)... Et le récent rapport de l'Institut suisse de prévention de l'alcoolisme et autres toxicomanies avance que 70 000 personnes en Suisse sont dépendantes d'Internet, notamment les adolescents et les jeunes adultes. Tous ces points donnent l'impression que les médias représentent des risques majeurs pour la jeunesse.

La socialisation médiatique : une piste de recherche

Par socialisation, on entend les relations actives et réflexives que l'individu entretient avec son environnement social et matériel. Il ne s'agit pas d'un processus d'adaptation, mais d'interaction, d'ajustement. En effet, le socialisant a aussi une action sur ce qui l'entoure, il cherche de nouveaux environnements et renouvelle les rôles sociaux. Or, les médias font partie de cet environnement. Ils sont même fréquemment qualifiés d'instance tertiaire de socialisation, car ils influencent le monde vécu (*Lebenswelt*) dès la plus tendre enfance. Par conséquent, la recherche en socialisation médiatique s'articule autour de deux questions fondamentales : « Comment l'individu apprend-il à vivre avec les

médias?» et «Comment les médias modifient-ils les conditions de socialisation?»

L'influence médiatique est-elle utile ou les médias représentent-ils au contraire un danger pour la construction de l'identité et une entrave à la prise en charge de rôles productifs dans la société? L'image de soi, des autres et du monde est construite en partie par les médias. Pour en être convaincu, il suffit de penser à la théorie de la culture (*cultivation theory*) ou aux effets des médias sur la motivation à participer activement aux processus politiques.

Tâches de développement et générations

La recherche en socialisation par les médias est axée sur les processus liés aux tâches de développement fondamentales, ou, en d'autres termes, sur les thèmes de développement attribués aux enfants et aux jeunes par la société. La maîtrise de ces thèmes permet de s'y intégrer avec succès, alors qu'un échec réduit les possibilités d'action et d'épanouissement de l'individu. Acquérir des compétences médiatiques est devenu une tâche de développement, une condition pour être accepté comme un membre à part entière de la société de l'information et des médias. D'autres tâches de développement peuvent être travaillées grâce aux médias: Internet, par exemple, est très utile pour explorer de nouvelles identités et formes de communication, pour se mettre en scène et pour s'exercer à devenir un partenaire séduisant dans une relation intime.

Les tâches de développement ne sont pas seulement normatives, leur contenu peut aussi être choisi par l'individu. Il peut s'agir par exemple d'un mode de vie auquel il aspire ou d'un talent particulier qu'il souhaite développer (sport, musique). Les médias proposent des modèles, comme les stars, auxquels l'individu peut s'identifier et autour desquels des cultures de fans peuvent se créer. Quant aux émissions de télé-réalité (*Star Academy, Nouvelle star, etc.*), elles permettent de matérialiser des aspirations personnelles. Avoir à disposition un réseau de communication ou des figures médiatiques peut aussi permettre d'atténuer le choc lié à des événements marquants, comme un déménagement dans une autre région (induisant la perte de son cercle d'amis) ou le décès d'une personne de référence. La compétence médiatique détermine de quelle manière ces ressources seront utilisées pour traverser ces périodes difficiles.

Evolution des liens aux médias

Les conditions de socialisation médiatique et les compétences à acquérir dans le domaine sont-elles en train d'évoluer? Pour répondre à cette question, on fait volontiers appel à une analyse fondée sur les générations. Actuellement, une rupture en matière de média dominant a lieu tous les 10 à 15 ans. Par média dominant, j'entends le média le plus répandu, le plus utilisé, à qui l'on attribue plusieurs fonctions et dont beaucoup de personnes sont dépendantes.

Je vais à présent décrire brièvement deux générations à l'aide de quelques mots-clés. La première est la génération polarisée, regroupant les personnes nées vers 1965. Son cœur balance entre valeurs alternatives et consumérisme. Rejetant l'attrait pour la révolution très présent dans la génération précédente, elle limite son engagement aux mouvements écologistes et pacifistes. Les centres de jeunes alternatifs et les groupes d'entraide y ont la cote. En revanche, la deuxième génération traitée dans le présent article, la e-génération, est à nouveau plus pragmatique. Elle regroupe les personnes nées vers 1990. Selon Jürgen Zinnecker, chercheur allemand spécialisée dans les problématiques liées à la jeunesse, son slogan pourrait être: «Null zoff und voll busy» (pas d'embrouilles et toujours occupé). Les jeunes d'aujourd'hui ont énormément de choses à disposition mais, selon Postman, ils ne vivent plus l'enfance comme une période protégée. Les médias de référence sont l'ordinateur et Internet. De concert avec les autres offres médiatiques, ceux-ci façonnent la vision du monde des socialisants et leurs affinités avec les médias.

En 2007, nous avons mené une enquête portant sur l'accès des jeunes à la culture cinématographique. Dans ce cadre, nous avons interrogé plus de 1000 jeunes de 12 à 19 ans de toute la Suisse. Nous avons évalué l'importance qu'ils accordent aux films et au cinéma par rapport aux autres loisirs médiatiques et non médiatiques. Les résultats ont montré qu'aller au cinéma reste l'une de leurs activités favorites; elle devance nettement les jeux vidéo. Des loisirs tels que voir des amis et faire du sport sont également très appréciés et fréquemment pratiqués. Les jeunes d'aujourd'hui ne passent donc pas leur vie à végéter devant l'écran (*couch potatoes*). Les livres et les jeux se situent en milieu du classement, tant au niveau de la préférence que de la fréquence, ce qui a surpris et réjoui les instituts de littérature pour la jeunesse. Naturellement, nous savons que les livres occupent la première place dans le cœur des filles et les jeux vidéo dans celui des garçons. Les études KIM et JIM¹, menées en Allemagne chaque année depuis 1998, offrent un bon aperçu de la durée et de la manière dont les enfants et les adolescents font usage des médias. A l'heure actuelle, il n'y a pas d'étude comparable en Suisse.

1 Enquêtes du Medienpädagogischer Forschungsverbund Südwest portant sur les relations aux médias et à l'information des enfants de 6 à 13 ans (KIM) et des jeunes de 12 à 18 ans (JIM); cf. www.mpfs.de (ndt)

Forces et faiblesses de la e-génération

En Suisse, les jeux vidéo sont clairement mal vus des parents. Dans un questionnaire portant sur les influences négatives des médias, ce sont eux qui suscitent le plus de réserves de leur part. Dans le cadre d'une enquête menée aux Etats-Unis, John Beck et Mitchell Wade ont interrogé 2500 adultes afin d'analyser leur socialisation par les médias, en prenant l'exemple du jeu vidéo. Ils ont ensuite comparé la génération du baby boom à la e-génération – ou génération des «joueurs» – pour faire ressortir ce qui les différencie dans leur attitude face au travail. Les *baby boomers* ont été relevés par les membres de la e-generation, une cohorte à faible natalité. Les auteurs nomment leurs enfants ou petits-enfants les *écho boomers*. L'apparition des jeux électroniques remonte aux années 80, mais une comparaison entre générations montre clairement que 30% des adolescents de la e-génération jouent déjà beaucoup, alors qu'ils n'étaient que 10% chez les *baby boomers*.

Les attitudes par rapport au monde du travail, tout comme les comportements face aux jeux, sont en évolution. Les joueurs réguliers des deux générations préfèrent un salaire proportionnel à la prestation. Les jeux les ont habitués à recevoir des points pour une prestation réussie. L'ouvrage a relevé de nombreuses autres différences de ce genre entre générations et en particuliers entre joueurs et non-joueurs.

Que cela signifie-t-il en termes de comportements quotidiens, de forces et de faiblesses liées à la socialisation par les médias? Le bilan de Beck et Wade est très positif. Ils accordent aux jeunes beaucoup de capacités hautement estimées: avoir le goût du risque, se servir de la stratégie d'essai-erreur, ne pas se laisser décourager facilement, apprécier les contacts sociaux, savoir mettre le savoir des autres à profit, penser global, être très flexible et avoir l'esprit d'équipe. Ils ne voient pas pourquoi les parents devraient exiger de leurs enfants qu'ils réduisent leur temps de jeux.

Mais quels sont les risques? Pour trouver la réponse à cette question il faut se tourner vers d'autres auteurs. Hertha Sturm avait déjà mis en évidence le risque de la demi-seconde manquante liée à l'accélération du rythme de la télévision. Or, les jeux vidéo sont encore plus rapides. Ulrich Saxer a décrit le risque de ne comprendre qu'à moitié lorsqu'on n'est qu'à moitié attentif. Les enseignants se plaignent effectivement de la difficulté qu'ont leurs élèves à se concentrer longtemps sur une tâche et à gérer l'ennui de façon productive. Ma collègue, Ulrike Zöllner, a décrit ce phénomène. Enfin, des études sur la qualité des relations au sein des communautés en ligne montrent que bien que de nombreuses relations y voient le jour, la plupart d'entre elles sont superficielles et peu sérieuses.

Les jeunes en recherche d'information sur la toile se révèlent peu critiques. Les écoliers se satisfont de la première occurrence trouvée sur Google et ne vérifient pas la qualité de la source d'information. Ainsi se crée l'illusion du savoir.

Jeux, risque et violence

Les conséquences de la violence médiatique sont très débattues dans la communauté scientifique. De nombreuses études ont montré que certains traits de personnalité sont susceptibles d'influencer les effets des contenus médiatiques violents: l'estime de soi, l'isolement social, la capacité à exprimer de l'empathie, l'agressivité, la recherche de sensations (*sensation seeking*) et les compétences cognitives. Lorsque les facteurs de protection sont intacts, la violence médiatique n'a généralement qu'un effet faible et de courte durée. En revanche, il a été prouvé que l'appartenance à un groupe à risque et le cumul de certains facteurs peuvent avoir un effet aggravant. Toutefois, l'impact des médias sur la violence réelle est relativement limité par rapport à l'influence qu'ont d'autres facteurs tels qu'un environnement social et matériel défavorable. Enfin, la compétence médiatique peut s'avérer un excellent facteur de protection contre les effets négatifs des contenus violents.

Dans l'analyse du rapport aux médias qu'ont les enfants et les adolescents, on part habituellement du principe que l'expérience primaire est toujours plus importante que l'expérience «de seconde main», c'est-à-dire celle apportée par les médias. La fascination qu'exerce le monde virtuel sur les jeunes s'explique parfois par les restrictions qu'ils vivent dans les autres domaines de leur vie. La possibilité d'avoir des relations immédiates et peu contraignantes peut conduire l'enfant auquel les parents n'accordent que peu de temps à investir dans des relations médiatiques, donc parasociales. Il se peut même qu'il en retire davantage pour sa recherche identitaire et son apprentissage des rôles sociaux. Lothar Mikos affirme que, dans certains cas, la socialisation au travers de relations parasociales a autant de valeur que celle qui a lieu dans le monde réel. Les médias peuvent être utilisés dans plusieurs domaines de la vie, par exemple pour construire des relations ou cultiver un jardin secret à la maison, à l'école, durant le temps libre ou encore dans des endroits protégés socio-écologiquement, comme les endroits où l'on passe ses vacances.

La compétence médiatique: un facteur de protection et plus encore

Le modèle processuel de Norbert Groeben, ainsi que le concept de technique culturelle de Christian Doelker et

sa compréhension élargie de la notion de texte, me paraissent particulièrement intéressants pour cerner la notion de compétence médiatique.

Groebeu souligne le caractère processuel de l'acquisition de compétences. Pour lui, les composantes principales de la compétence médiatique sont la connaissance des médias, l'esprit critique, la capacité de s'amuser, le modèle de participation productif et la communication interpersonnelle. Il nomme également d'autres caractéristiques comme les stratégies de traitement, la capacité d'utiliser les médias pour répondre à des besoins personnels, la maîtrise et l'évaluation du potentiel de chacun d'entre eux et l'aptitude à prendre de la distance vis-à-vis des contenus problématiques. Cette définition permet de mettre en évidence le caractère évolutif de l'acquisition de la compétence médiatique ; il s'agit d'un apprentissage qui dure toute la vie.

Doelker regroupe sous la notion de « texte » les différents types de contenus médiatiques, de l'imprimé à l'électronique. Ces derniers génèrent différentes réalités, chacun selon leur système de signes spécifiques. Par exemple, les médias audiovisuels (comme la télévision) transmettent leurs messages à l'aide de textes protéiformes, c'est-à-dire à base de mots, d'images, de texte, de bruitage, de musique, etc. Dans ce contexte, la compétence médiatique est alors la capacité de lire les médias, de reconnaître les différents types de textes et de réussir à les classer selon la liberté relative d'élaboration du message.

L'alphabétisation dans la société multimédia ne peut donc se limiter aux techniques culturelles classiques : lire, écrire et calculer. Elle doit tenir compte du langage des images, des textes audiovisuels, des mondes virtuels, des manières de naviguer et des différentes formes de création virtuelle. C'est la seule façon d'éviter une fracture numérique, c'est-à-dire un fossé entre les uns et les autres dans les compétences et le savoir en matière de médias. Cette approche exige aussi de considérer les médias comme relevant de la culture. La compétence médiatique ne sert pas seulement à protéger les récepteurs des influences nocives – ou, en d'autres termes, à les armer contre les effets potentiellement négatifs des médias –, mais également à leur permettre de devenir partie prenante de la culture médiatique. L'éducation aux médias est proposée dans différents lieux en Suisse, notamment les universités, les hautes écoles spécialisées et les hautes écoles pédagogiques. Dans les écoles, les services éducatifs ou l'animation jeunesse, elle n'est de loin pas encore systématiquement enseignée. Il manque un réseau pour faire le lien entre ces diverses activités et identifier les lacunes afin de les combler. La formation continue en particulier, ainsi que la formation des multiplicateurs (psychologues de l'enfance et de l'adolescence,

éducateurs spécialisés, pédiatres, pédagogues en médias), doit être intensifiée afin d'atteindre les enfants et leurs parents, sans oublier les services jeunesse de la police, les procureurs des mineurs et les professionnels des médias (contenus et technologies).

Que peut faire la protection de la jeunesse ?

Même si l'enseignement de la compétence médiatique se développe beaucoup, il faut poursuivre la protection de la jeunesse dans ce domaine. Certains contenus médiatiques – tels que la violence accrue ou la pornographie dure – ne sont absolument pas indiqués pour les enfants, ni pour les adolescents. Choisir les contenus appropriés sans aucune forme d'aide est une tâche trop difficile pour les enfants et leurs parents. C'est pourquoi il serait préférable de rendre obligatoires et uniformes les indications de l'âge recommandé pour les jeux vidéo, les films (cinéma, télévision, DVD) et les applications en ligne (jeux, *chat* et autres plateformes). Pour ce faire, on pourrait se baser sur le savoir de base en psychologie du développement et des médias. Des règles obligatoires et des labels (comme le système PEGI) faciliteraient le travail de la branche et l'encourageraient à appliquer le code de conduite de manière plus conséquente. Des délégués à la protection de la jeunesse devraient être désignés par la branche pour faire appliquer les mesures prévues, les autorités se chargeant de la surveillance dans le cadre d'une autorégulation et intervenant pour pallier aux manques de cette dernière.

La protection de la jeunesse ne doit toutefois pas se limiter aux interdits et aux contrôles, à l'exemple des réactions de certains établissements scolaires face aux téléphones portables. Elle doit également promouvoir une utilisation responsable et créative des médias. Une relation problématique aux médias indique souvent que l'enfant ou l'adolescent en question fait face à des problèmes quotidiens trop lourds pour son âge. Une intervention au niveau médiatique seulement passe à côté de la cause réelle du problème.

Bibliographie

Beck, John / Wade, Mitchell (2004) : *Got Game. How the Gamer Generation Is Reshaping Business Forever*, Boston, Harvard Business School Press.

Doelker, Christian (2005) : *media in media. Texte zur Medienpädagogik*, Zurich, Pestalozzianum Verlag.

Süss, Daniel (2004) : *Mediensozialisation von Heranwachsenden. Dimensionen, Konstanten, Wandel*, Wiesbaden, VS-Verlag

Vous pouvez obtenir auprès de l'auteur les autres références bibliographiques mentionnées dans le présent article.

Daniel Süss, professeur titulaire à la Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW), directeur du domaine de recherche Développement psychosocial et médias au sein du département de psychologie appliquée.
Mél. : daniel.suess@zhaw.ch

Lutte contre la fraude dans l'AI: état des lieux

Dans toutes les compagnies d'assurance, la position envers la lutte contre la fraude est ambivalente. Les assureurs sont pris entre deux exigences: d'un côté les besoins des assurés, pour la plupart honnêtes, qui souhaitent que leurs demandes de prestations soient traitées le plus rapidement possible; de l'autre la nécessité de contrôler de manière approfondie quelques assurés malhonnêtes, ce qui prend du temps.



Ralf Kocher

Office fédéral des assurances sociales



Ralph Leuenberger

Office fédéral des assurances sociales

Dans la plupart des pays industrialisés, le taux de fraude envers les compagnies d'assurance est estimé à 10%. Ce taux serait supérieur dans l'assurance de choses, mais nettement plus bas dans l'assurance de personnes.

Partant de ces chiffres et de leurs conséquences sur le montant des primes, mais surtout de l'idée qu'il faut éviter de léser le collectif des assurés en octroyant des prestations à tort, les compagnies d'assurance ont mis sur pied ces dix à quinze dernières années un système de gestion des fraudes de plus en plus performant.

Définitions

Mais qu'entend-on exactement par fraude à l'assurance? Les raisons pour lesquelles des assurés obtien-

nent des prestations auxquelles ils n'auraient en fait pas droit sont multiples. De manière générale, on peut dire de ces prestations qu'elles sont «non conformes au but de l'assurance». Elles se subdivisent en deux catégories: la «fraude» et les «prestations indues». Les secondes, contrairement aux premières, ne relèvent pas du droit des assurances ou du droit pénal; ce sont des prestations octroyées à tort pour des raisons relevant du système ou de la procédure, ou bien des prestations trop élevées qui ne résultent ni de manœuvres particulières ni d'aucune intention délictuelle de la part de la personne assurée. Elles découlent plutôt d'un concours de circonstances qui a abouti à un octroi non justifié.

Les faits qui peuvent indiquer l'éventualité d'une fraude à l'assurance sont les suivants:

- la simulation d'une atteinte à la santé (surtout psychique) dans l'intention de tromper le médecin, afin que celui-ci établisse un «faux» certificat médical;
- la communication à l'assurance d'indications fausses ou, au contraire, la dissimulation d'indications, dans le but d'obtenir une prestation non due ou une prestation plus élevée que celle véritablement due (par exemple exercice ou reprise d'un travail, montant du revenu);
- la non-exécution intentionnelle de mesures visant à réduire ou à supprimer le dommage;
- la mise en scène d'accidents dans l'intention de tromper les assurances;
- la production intentionnelle d'une atteinte à la santé (automutilation);
- la menace, la pression ou l'attaque d'un tiers dans l'intention d'obtenir directement une prestation de l'assurance ou de provoquer un fait donnant droit à des prestations;
- la falsification de documents.

Contexte propre à l'assurance-invalidité

De par la loi, l'assurance-invalidité (AI) a toujours été tenue d'examiner correctement les demandes de prestations déposées par les assurés, afin que les ayants droit obtiennent les prestations qui leur sont véritablement dues. En contrepartie, elle doit refuser les demandes pour lesquelles l'instruction a conclu à l'absence de droit à des prestations AI. Par conséquent, toute demande déposée auprès de l'AI fait l'objet d'un examen détaillé.

Après réception de la demande, l'office AI examine tout d'abord, dans le cadre de la procédure d'instruction ordinaire, si les conditions du droit à des prestations sont remplies. Il se procure tous les renseignements nécessaires pour connaître l'état de santé, la situation professionnelle ou l'activité non rémunérée de la personne assurée. Des spécialistes de la réadaptation professionnelle et du placement, des centres d'observation, des collaborateurs spécialisés et des médecins des services médicaux régionaux (SMR) participent à l'instruction et à la prise de décision. L'office AI collabore en outre avec d'autres assurances sociales ou privées. Les médecins des SMR vérifient que les conditions médicales sont remplies; au besoin, ils examinent la personne assurée. L'office AI peut également demander des expertises et des documents médicaux supplémentaires à des spécialistes ou faire procéder à des examens dans un centre d'observation médicale. Afin de mieux apprécier la situation de l'assuré, il peut aussi commander une enquête sur place, ce qui est particulièrement intéressant pour connaître la situation des indépendants et des personnes entièrement ou partiellement occupées à des activités ménagères, ainsi que pour examiner le droit à une allocation pour impotent ou à certains moyens auxiliaires.

Dans le cadre de cette mission légale d'examen, l'AI a toujours lutté contre la fraude; par exemple, en 2007, elle a réclamé 160 millions de

francs pour des prestations indues, ce qui représente 2,3% des rentes versées. En outre, elle octroie actuellement près de 40% de nouvelles rentes en moins qu'en 2003.

Mais contrairement aux assureurs privés, l'AI ne disposait pas, jusqu'ici, d'un système de gestion des fraudes proprement dit. Ce nouvel instrument n'a fait son apparition dans les débats parlementaires que dans le cadre de la 5^e révision de l'AI.

Bases légales

Le thème de la fraude à l'assurance n'avait pas été abordé durant la préparation du projet de loi relatif à la 5^e révision de l'AI¹, dont l'objectif premier était de faire en sorte que les assurés puissent davantage rester actifs professionnellement ou soient réinsérés le plus rapidement possible. Mais au cours des débats parlementaires, le thème des abus dans l'AI a été de plus en plus souvent abordé, surtout à la suite des accusations lancées par l'UDC à propos des «faux invalides», et des demandes de modifications ont été déposées dans le but de mieux lutter contre le phénomène.

La Commission de la sécurité sociale et de la santé publique du Conseil national, qui préparait la révision, a ainsi demandé à l'administration un rapport sur l'abus à l'assurance et sur la perception injustifiée de prestations dans l'AI. L'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a donc fait le point de la situation en examinant en particulier les moyens dont disposent les offices AI pour lutter contre les abus et le versement injustifié de prestations. Son rapport renvoyait d'abord à tous les instruments, anciens et nouveaux, dont ils font usage pour examiner les faits, mais aussi à la possibilité de réduire ou de refuser les prestations et d'exiger le remboursement de celles qui ont été indûment perçues.

Outre l'usage accru de ces instruments, le rapport proposait à la com-

mission du Conseil national deux nouvelles dispositions légales. La première devait garantir que la nouvelle loi fédérale sur la lutte contre le travail au noir autorise l'organe de contrôle compétent en la matière à informer également l'AI du résultat de ses contrôles. La seconde devait permettre aux offices AI de faire appel à des spécialistes de la lutte contre la perception indue de prestations, comme le font les assureurs privés.

La commission du Conseil national a adopté ces deux propositions telles quelles. Au Conseil national, dès les débats d'entrée en matière, le rapporteur de la commission a signalé à l'assemblée que les abus ponctuels faisaient aussi partie des problèmes de l'AI, même si leur ordre de grandeur n'était pas très important, mais qu'on ne pouvait pas assainir solidement l'assurance sans exclure les moutons noirs.²

Le Conseil national s'est interrogé, dans le cadre de la discussion des articles, sur la portée de l'art. 59, al. 5, LAI. Une minorité, doutant qu'il soit suffisant, demandait que la lutte contre l'abus à l'assurance ne soit pas traitée dans cet article, mais constitue plutôt un alinéa 4 dans l'art. 57 LAI, sous les attributions des offices AI, et donne à ces derniers la possibilité de prendre toutes les mesures nécessaires. L'AI devait ainsi obtenir la possibilité de pratiquer des surveillances en dernier recours.³ Après que M^{me} Egerszegi-Obriest⁴ avait expliqué que la proposition de la minorité concernant l'art. 57, al. 4, LAI voulait au fond dire la même chose que l'art. 59, al. 5, LAI et que ce dernier était même plus général, le Conseil national s'est décidé finalement pour l'art. 59, al. 5, LAI actuel. Le Conseil des Etats l'a suivi après un bref débat.⁵

Ainsi, dans le cadre de la 5^e révision, le Parlement a créé la base dont l'AI avait besoin pour pouvoir jouer un rôle plus actif dans la lutte contre la fraude et, avec l'art. 59, al. 5, LAI, il lui a donné, par l'autorisation de

1 Cf. message concernant la 5^e révision de l'AI, FF 2005 4215.

2 Cf. Bulletin officiel – Les procès-verbaux du Conseil national, 20 mars 2006.

3 Cf. Bulletin officiel – Les procès-verbaux du Conseil national, 22 mars 2006, intervention de M^{me} Humbel Näf à propos de l'art. 57, al. 4, LAI.

4 Cf. Bulletin officiel – Les procès-verbaux du Conseil national, 22 mars 2006, intervention de M^{me} Egerszegi-Obriest à propos de l'art. 57, al. 4, LAI.

5 Cf. Bulletin officiel – Les procès-verbaux du Conseil des Etats, 22 juin 2006.

faire appel à des spécialistes, la base légale lui permettant de demander, en dernier recours, la surveillance des assurés.

Dans le cadre de la modification de la loi fédérale sur l'assurance-accidents, la discussion qui avait eu lieu dans l'AI, entre autres, a amené à proposer pour la surveillance, avec l'art.44a de la loi fédérale sur la partie générale du droit des assurances sociales (LPGA), une base générale valable pour toutes les assurances sociales.⁶ Cette disposition, beaucoup plus détaillée et restrictive dans sa version actuelle que celle de l'art.59, al.5, LAI, pourrait limiter notablement les possibilités d'observation et rendre la tâche des organes d'exécution plus difficile.

Stratégie et mise en œuvre

Depuis l'entrée en vigueur de la 5^e révision, le 1^{er} janvier 2008, l'AI dispose des bases légales nécessaires pour exercer une observation à l'encontre des personnes fortement soupçonnées de fraude. Ce complément de la loi a été le point de départ pour réorganiser, voire réélaborer, la lutte contre la fraude au sein de l'AI. Une nouvelle stratégie uniforme est appliquée par les offices AI depuis le 1^{er} août 2008.

LAI n'a pas réinventé la gestion de la fraude, vu que les assureurs privés ont déjà de nombreuses années d'expérience dans ce domaine. Sa stratégie s'inspire donc des instruments et des procédures appliqués par les compagnies d'assurance privées et peut se résumer en quatre phases principales:

- dépistage des cas suspects,
- instruction et enquêtes spéciales,
- observation en dernier recours,
- application du droit des assurances et de mesures pénales.

Dépistage des cas suspects

Dans le cadre de la lutte contre la fraude, l'AI utilise une liste de contrôle regroupant ce qu'on ap-

pelle les « indicateurs de risque ». A l'aide de ces indicateurs, elle peut repérer dans la masse des dossiers les assurés qui ont peut-être perçu frauduleusement des prestations de l'AI et doivent donc faire l'objet d'un examen plus poussé. Ce filtre de détection est appliqué en principe depuis le 1^{er} août 2008 à toutes les nouvelles demandes de rentes (47 500 environ par an) et à toutes les révisions de rentes (58 500 par an).

Les offices AI, à partir d'une vingtaine d'indicateurs de risque diversement pondérés, déterminent s'il convient d'examiner de plus près le droit aux prestations. Ces facteurs de risque peuvent être, par exemple, des changements trop fréquents de médecin, une anamnèse médicale contradictoire, ou le fait que la personne assurée ait donné des indications manifestement inexacts, ou encore le contexte migratoire.

Dans le cadre d'une intervention parlementaire⁷ portant sur la liste de contrôle et l'indicateur de risque « origine étrangère », le Conseil fédéral a expliqué que la migration ne suffisait pas pour provoquer un examen approfondi. Mais qu'il puisse, en lien avec d'autres, conduire à une enquête plus attentive qui repose sur des raisons objectives: sur la base des données statistiques et des études disponibles⁸, l'origine étrangère constitue l'un des facteurs entraînant un risque que les prestations octroyées ne soient pas conformes aux objectifs de l'assurance. En ce sens, sous l'angle de l'art.8, al.2, de la Constitution fédérale, il est admissible d'utiliser ce critère.

Instruction et enquêtes approfondies

Si les signes faisant suspecter un abus sont suffisants, l'office AI transmet le cas à des spécialistes de la lutte contre la fraude. En vertu de l'obligation légale d'examen, ceux-ci ont pour tâche, dans les offices AI, d'informer ou de confirmer les soup-

çons. A cet effet, ils cherchent à se renseigner plus précisément (par exemple en se procurant les données sur le revenu, en faisant des recherches sur Google, en effectuant une visite surprise à domicile, en menant une enquête de voisinage, etc.). Dans les offices AI, ces spécialistes se distinguent par une bonne connaissance du domaine des assurances, ainsi que, par exemple, par une expérience des enquêtes policières.

Un élément très important de la lutte contre la fraude est la collaboration de l'AI avec d'autres assurances impliquées dans le même cas. Il peut s'agir d'une assurance-accidents, d'une assurance d'indemnités journalières en cas de maladie, d'une assurance responsabilité civile ou même d'une institution de prévoyance professionnelle. Il n'est pas rare que, dans le cadre de ses mesures de lutte contre la fraude, l'autre assurance ait déjà effectué une enquête ou récolté des preuves que l'AI peut utiliser.

Si les spécialistes ne réussissent pas à prouver la fraude, mais que les soupçons se confirment, l'office AI a une dernière possibilité: demander une observation afin de constituer des preuves.

L'observation en dernier recours

Dans l'instruction d'un cas, l'office AI ne demande la mise en place d'une mesure d'observation de l'assuré qu'en dernier recours, afin d'établir des moyens de preuve. Pour l'AI, il est évident qu'une observation ne peut être réalisée que lorsque les soupçons sont particulièrement fondés. Cette observation doit naturellement satisfaire en outre aux cri-

6 Pour plus de détails, cf. le message du Conseil fédéral du 30 mai 2008 et le projet de loi, in FF 2008 4877.

7 08.1108 Question Schenker (Liste de contrôle AI. Suspicion arbitraire discriminatoire).

8 Ott, Walter; Blade, Stephanie; Wapf, Bettina. Nichtzielkonforme Leistungen in der Invalidenversicherung: Bedeutung und Grössenordnung. OFAS 2008.

tères justifiant une restriction des libertés individuelles et n'est donc possible qu'à certaines conditions: prestations élevées (rentes), observation brève et se déroulant dans l'espace public; les preuves recherchées doivent en outre avoir un caractère hautement probant.

Une observation requiert un personnel qualifié et expérimenté. Comme il est d'usage dans les assurances privées, l'AI confie cette mission à des entreprises dûment qualifiées ou s'efforce de collaborer avec la police.

Droit des assurances et mesures pénales

Si les mesures de lutte contre la fraude ont confirmé les soupçons initiaux et apporté de nouvelles preuves, l'office AI prend les mesures du droit des assurances qui s'imposent. Autrement dit, il suspend ses prestations, c'est-à-dire le versement de la rente, et exige le remboursement de celles qui ont été indûment perçues. Selon les manquements, il peut aussi déposer une plainte. Il faut toutefois noter que toute suspension de rente ne signifie pas automatiquement une infraction au sens de l'art.146 du Code pénal. Souvent, il n'est pas possible de prouver le caractère intentionnel exigé par la loi, notamment l'astuce, de sorte qu'on en reste, par exemple,

à une violation de l'obligation de renseigner (art.88 LAVS).

Lutte contre la fraude à l'étranger

Pour l'instant, les mesures d'observation ne sont exercées à l'étranger que dans le cadre d'un projet pilote mené au Kosovo et en Thaïlande, et, bien sûr, uniquement dans le respect du droit international et du droit en vigueur dans le pays. La Thaïlande et le Kosovo⁹ ont été choisis parce qu'on suppose que le potentiel de fraude y est important. L'expérience montre que l'émigration ou le retour dans le pays d'origine peut avoir pour conséquence une amélioration de l'état de santé et de la situation économique des assurés, d'où des répercussions possibles sur le taux d'invalidité et donc le montant de la rente. Ces phénomènes étant difficiles à évaluer depuis la Suisse, la collaboration avec des partenaires fiables sur place est indispensable.

La phase pilote est pour l'instant limitée à six mois. Si l'expérience s'avère positive, la lutte internationale contre la fraude sera étendue à d'autres pays.

Premiers résultats

Durant les six mois qui ont suivi l'introduction de la nouvelle stratégie de lutte contre la fraude, 1400 dossiers suspects ont été repérés et transmis aux spécialistes en la matière pour un examen et une enquête plus approfondis. Dans les offices AI,

380 cas ont déjà été liquidés. Les soupçons, infirmés dans 300 cas, ont été confirmés dans 80, ce qui a entraîné la suspension de la rente.

Le nouvel instrument que constitue la mise en place de mesures d'observation a joué un rôle important dans les enquêtes des offices AI. Dans les 380 cas déjà réglés, une trentaine d'observations ont été réalisées. Dans 15 cas, soit la moitié, elles ont confirmé les soupçons. Autrement dit, le premier bilan est le suivant: un bon cinquième des 80 fraudeurs ont été confondus par une observation, les quatre autres cinquièmes par des méthodes d'enquête moins radicales.

Les 80 suppressions de rente signifient pour l'AI des économies de 1,5 million de francs par an. Si l'on extrapole ces économies annuelles à la durée potentielle du versement des rentes jusqu'à l'âge de la retraite AVS, on arrive à environ 24 millions de francs. Outre ces économies pour l'AI, on peut supposer que les suppressions de rentes s'accompagneront d'économies pour les prestations complémentaires et les caisses de pension.

Ralf Kocher, avocat, chef du Service juridique, domaine AI, OFAS.
Mél. : ralf.kocher@bsv.admin.ch

Ralph Leuenberger, lic. iur., Service juridique, domaine AI, OFAS.
Mél. : ralph.leuenberger@bsv.admin.ch

⁹ Environ 340 assurés de nationalité suisse vivent en Thaïlande et 300 personnes, pour la plupart ressortissants kosovares, au Kosovo.

Evaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides

L'assurance-invalidité fédérale (AI) verse aux organisations de l'aide privée aux invalides 150 millions de francs par an. Elle finance ainsi des prestations visant l'encouragement de l'intégration sociale des personnes avec un handicap, conformément à l'art. 74 LAI. Les modalités de ce système de subventionnement ont radicalement changé en 2001. Le présent article rappelle ces nouveautés et présente leurs conséquences.



Edgar Baumgartner

Haute école spécialisée du Nord-Ouest de la Suisse



Beat Uebelhart

LAI peut participer au coût des prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. Mais cette possibilité ne concerne que ce qu'on appelle les « organisations faïtières de l'aide privée aux invalides », c'est-à-dire les organisations actives au niveau national ou suprarégional. Les prestations cofinancées, qui visent l'intégration sociale des personnes handicapées, sont précisées à l'art. 108^{bis} du règlement sur l'assurance-invalidité (RAI). Elles se répartissent en trois catégories principales :

- le conseil et l'aide aux invalides et à leurs proches,
- les cours destinés aux invalides ou à leurs proches,
- les prestations visant à soutenir et à encourager l'intégration des invalides.

Il existe à l'heure actuelle 58 organisations faïtières, plus – grâce à elles – environ 500 autres organisations de handicapés, actives principalement au niveau local ou régional, qui fournissent des prestations en tant que sous-traitants. En 2006, elles ont conseillé et aidé 180 000 handicapés et organisé 23 500 cours dans les domaines des loisirs et du sport, de la réadaptation et de la formation continue. Elles ont aussi consacré 770 000 heures au soutien et à la promotion de la réadaptation des personnes handicapées, tâche qui comprend notamment les relations publiques et l'encouragement de l'entraide.

Le présent article expose la façon dont ces prestations sont financées depuis le changement de système en 2001, les mesures et les objectifs qui

sont visés, ainsi que les résultats déjà obtenus. Il se fonde sur une vaste évaluation réalisée par diverses méthodes. Outre une analyse secondaire des documents et des données de controlling qui doivent être fournis dans le cadre de l'application de l'art. 74 LAI, la principale base de données a été constituée à partir d'entretiens semi-directifs avec des représentants de l'OFAS et des organisations faïtières. Enfin, le point de vue et l'expérience de ces dernières ont été pris en compte par le biais d'une enquête réalisée par questionnaire.¹

Situation avant 2001

Jusqu'à la fin des années 90, les organisations de handicapés pouvaient solliciter auprès de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) des subventions pour les frais de personnel liés aux prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. Selon les estimations, environ 600 organisations faisaient usage de cette possibilité.² Mais ce « financement par input » présentait un certain nombre d'inconvénients, comme l'avait montré en 1995 une étude de la Commission de gestion (CdG) du Conseil des Etats³ : l'un des points les plus problématiques était que le grand nombre d'organisations rendait im-

1 L'enquête s'appuie sur les indications fournies par 46 organisations faïtières, ce qui correspond à un taux de retour de 79%.

2 Cf. Aegerter, Daniel (2001). Contrats de prestations dans le domaine de l'aide privée aux handicapés : démarrage réussi. Sécurité sociale (6), p. 336-340.

3 Cf. Commission de gestion du Conseil des Etats : Evaluation concernant l'allocation d'aides financières aux associations d'aide aux invalides (art. 74 de la loi fédérale sur l'assurance-invalidité), 9 novembre 1995. Berne, OFCL.

possible tout contrôle efficace – et par là toute transparence – sur les subventions attribuées, ainsi que sur les prestations qu’elles permettaient réellement de fournir. En outre, on pouvait supposer que le financement obtenu était plus ou moins important suivant l’habileté ou le degré de professionnalisme de l’organisation, et que, par conséquent, le taux de financement différait suivant la taille des organisations et les régions linguistiques. De l’avis de la CdG, l’OFAS jouait surtout le rôle d’instance d’autorisation, mais n’était pas à même d’influer sur l’orientation des offres de prestations.

Au vu de cette situation, la CdG avait jugé qu’il était nécessaire d’intervenir et formulé différentes recommandations dans la perspective d’un changement de système. Selon elle, il fallait accroître globalement la transparence dans l’attribution des subventions. Le système de subventionnement devait être adapté aux besoins des personnes handicapées concernées et caractérisé par une utilisation efficiente des fonds publics. Il fallait en outre examiner régulièrement et systématiquement la qualité des prestations et de leurs effets. L’une des principales recommandations de la CdG était de passer, pour l’attribution des subventions, à un pilotage orienté résultats fondé sur des priorités claires et des objectifs fixés par le Conseil fédéral.

Mesures prises dans le cadre du changement de système

Mesure clé du changement de système et condition nécessaire pour atteindre les objectifs que l’on vient de rappeler, des contrats de prestations ont été introduits en lieu et place du remboursement des frais de personnel, base de l’ancien régime.

Depuis 2001, les organisations concluent des contrats de prestations valables trois ans, qui définissent les prestations à fournir – seules entrent en ligne de compte celles pour lesquelles les organisations faitières peuvent faire la preuve du besoin – et les subventions versées à cet effet. Les organisations faitières sont les seules organisations admises comme partenaires contractuels. Les petites organisations actives au niveau local ou régional ne peuvent pas signer de contrat directement avec l’OFAS; leur seule option est de devenir sous-traitantes d’une organisation faitière pour la fourniture des prestations.

Une autre mesure prise en 2001 était la mise en place d’un vaste controlling. Les fournisseurs de prestations doivent désormais noter des informations sur les prestations réellement fournies ainsi que sur leur clientèle, et les communiquer régulièrement à l’OFAS. Ils sont également tenus de noter les coûts entraînés par l’application de l’art. 74 LAI de manière détaillée et selon une classification uniforme, et de les indiquer aux organisations faitières.

Pour atteindre les objectifs prescrits par l’art. 74 LAI, il fallait garantir la qualité des offres cofinancées. L’une des nouvelles obligations incombant aux fournisseurs de prestations est donc de satisfaire à certains critères de qualité. Ceux-ci, répartis en plusieurs niveaux (structure, processus et résultats), concernent principalement des aspects formels de la fourniture des prestations (tels que la qualification du personnel).

Garantir les acquis, une décision lourde de conséquences

Plusieurs scénarios étaient envisageables pour lancer un nouveau système fondé sur des contrats de prestations. La plus grande difficulté était qu’il fallait définir, dans le contrat conclu avec chaque organisation faitière, les prestations prises

en charge et la somme qui y était consacrée.

Cette difficulté a été résolue d’une manière particulière lors du passage au nouveau système par la garantie des acquis accordés jusque-là aux organisations qui avaient fourni des prestations. En d’autres termes, toutes les organisations touchaient avec le nouveau système les mêmes subventions qu’avant (année de référence: 1998).

Cette décision, qui excluait toute autre alternative telle qu’un appel d’offres pour un mandat de prestations, a été lourde de conséquences:

- Ces subventions assurées ont surtout servi de « dot » aux petites organisations en leur permettant de s’affilier à une organisation faitière.
- La garantie des acquis assure pratiquement, depuis 2001, les subventions de l’AI. De ce fait, elle rend superflu un calcul véritable, par exemple pour déterminer le produit du volume des prestations et d’une base de calcul spécifique (conseil ou autre unité), ce qui signifie aussi qu’elle découple le volume du financement.
- Une autre conséquence est qu’elle n’oblige pas l’OFAS à exercer une grande influence sur l’offre de prestations. De fait, les objectifs prescrits par les nouveaux contrats correspondent en gros – du moins tant qu’il y a une preuve du besoin – au volume de prestations de 1998.

Les prescriptions relatives aux prestations et aux subventions de l’AI ne résultent pas tant d’une négociation ou d’un calcul que de l’expérience, des estimations et de la pratique du subventionnement selon l’ancien système. Les inégalités de traitement qui pouvaient avoir cours à l’époque et les différences entre les coûts remboursés pour des prestations comparables qui en découlaient se retrouvent donc dans le nouveau système et, en fin de compte, y restent la règle.⁴

⁴ Par exemple, la part des frais d’exploitation en vertu de l’art. 74 LAI couverte par la subvention de l’AI va, selon les contrats de prestations, de 25% à 80%.

Une autre conséquence de la garantie des acquis est que la majorité des subventions de l'AI est liée. La seule marge de manœuvre au moment de l'attribution concerne donc les fonds supplémentaires prévus chaque année pour développer des prestations.

Pilotage par l'OFAS

L'un des principaux objectifs du nouveau système de subventionnement était d'introduire un pilotage orienté résultats. L'OFAS ne devait plus se contenter d'octroyer les moyens financiers demandés, mais intervenir activement dans l'organisation de l'offre de prestations en vertu de l'art.74 LAI.

Ce rôle d'organe de pilotage ne correspond pourtant pas du tout à la façon dont l'OFAS lui-même se conçoit. Les divers entretiens montrent que ses représentants considèrent plutôt que c'est aux organisations de handicapés elles-mêmes de veiller à ce que les prestations satisfassent les besoins.

Par conséquent, l'OFAS n'est encore pratiquement jamais intervenu dans l'attribution des subventions afin de la corriger ou de la piloter. En particulier, la répartition des fonds entre les différents contrats de prestations n'a pas changé, et l'OFAS ne s'occupe que du contrôle.

De la part de l'OFAS, une telle retenue s'explique de plusieurs manières, qui ne se résument pas à la garantie des acquis. Il manque surtout un but politique et des priorités, qui légitimeraient son influence sur l'offre de prestations. Il n'existe pas non plus de contrepois au pouvoir tout à fait réel des organisations, qui leur permet de s'opposer politiquement aux décisions qui leur déplaisent.

Il manque en outre des informations systématiques et centralisées. En effet, l'OFAS ne rassemble pas de données aptes à lui indiquer quelles sont les offres véritablement nécessaires ou quels sont les besoins réels des ayants droit. L'efficacité des différentes prestations proposées en vertu de l'art.74 LAI n'est pas connue. C'est donc à double titre

qu'il manque les critères de décision nécessaires à un pilotage de l'offre axé sur les résultats.

Conséquences pour les organisations de handicapés

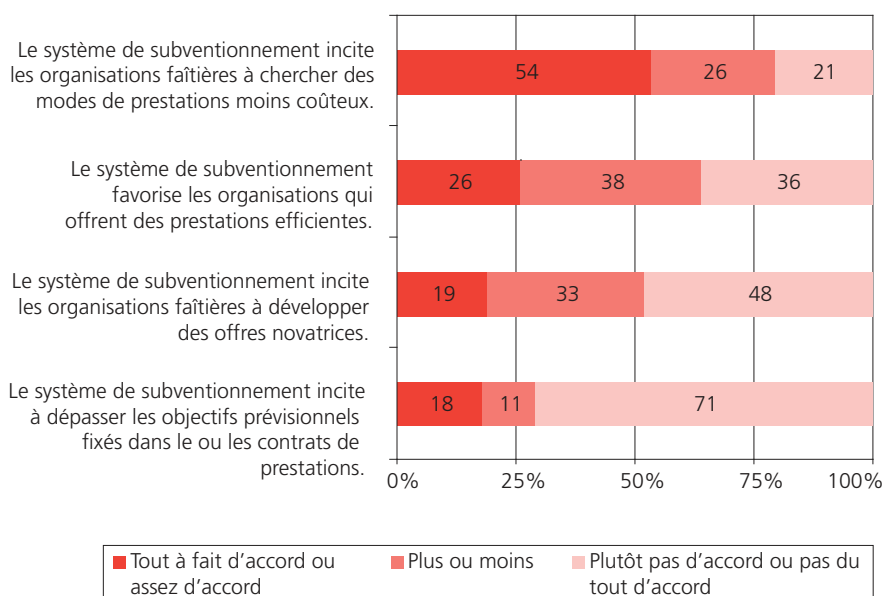
Par rapport à l'ancien système de subventionnement, les organisations bénéficient pour leur planification d'une bien meilleure sécurité financière. Elles n'ont plus à attendre les décisions de l'OFAS concernant le remboursement des frais de personnel. Celles qui ont signé un contrat de prestations ont la certitude de recevoir une certaine somme pendant trois ans, pour autant qu'elles fournissent les prestations convenues.⁵ Mais, par rapport au sens de la stratégie, la situation est différente : elles ne comprennent pas pourquoi l'OFAS, qui ne joue qu'un rôle de contrôle, demande dans le cadre du controlling autant de données qui pourraient servir au pilotage.

Il n'est donc pas surprenant que les organisations faitières ne voient pas d'incitations claires dans le système de subventionnement. Seule une minorité de leurs représentants estiment (cf. graphique G1) que le système favorise les organisations dont les prestations sont efficaces (26%), les incite à développer des offres novatrices (19%) ou à dépasser les objectifs fixés dans le contrat de prestations (18%). Cependant, plus de la moitié d'entre eux auraient tendance à penser que, grâce au système de subventionnement, les organisations faitières font leur possible pour chercher des modes de prestations moins coûteux (54%).

Le changement dans les modalités du subventionnement a des répercussions sur le travail direct avec les

Incitations liées au système de subventionnement : point de vue des organisations faitières

G1



Graphique établi par les auteurs

⁵ Le financement ex-ante explique que 82% des représentants des organisations faitières interrogés sont d'accord avec l'idée que le système de subventionnement actuel leur garantit suffisamment de sécurité financière pour leur planification (11% de réponses négatives, 7% de réponses « plus ou moins »).

personnes handicapées. Un tiers des représentants des organisations faïtières interrogés admettent que, dans les conditions actuelles, les considérations financières priment sur les aspects techniques (38%).⁶ D'autres réponses au questionnaire laissent entendre que des organisations se voient contraintes de traiter les personnes n'ayant pas droit à des prestations (au sens de la LAI) différemment de celles qui y ont droit (32%) ou de ne plus proposer des prestations relativement coûteuses (32%).

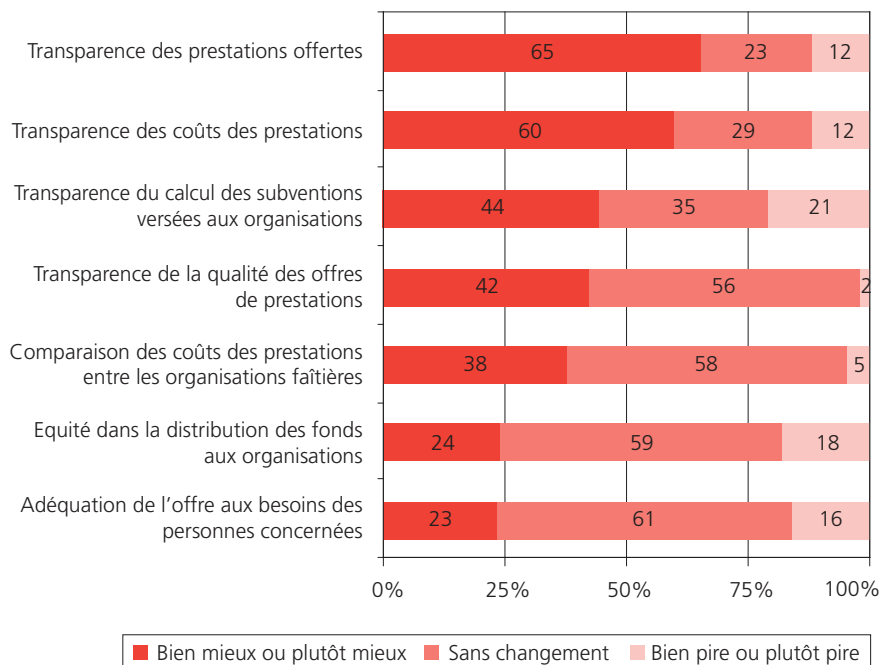
Bilan

Au vu de ces résultats, le bilan est mitigé. Par rapport à la pratique des années 90, le nouveau système de subventionnement a incontestablement apporté quelques améliorations notables. Par exemple, le principe d'octroyer des subventions uniquement aux organisations faïtières a bien soulagé l'OFAS, qui n'en verse plus qu'à une soixantaine, au lieu de 600 en 1998. Avec l'introduction d'un controlling, l'office a aussi réussi à améliorer globalement la transparence quant aux prestations fournies et à leur coût. La fixation des montants dans le cadre de contrats de prestations valables trois ans a permis en outre de rendre le contrôle plus efficace et de limiter l'augmentation des coûts. De manière générale, on peut considérer le changement de système comme la mise en place d'un mécanisme à même de garantir que les organisations de l'aide privée aux invalides fournissent à ces derniers des prestations aptes à favoriser leur intégration sociale.

Cependant, le subventionnement actuel ne permet pas d'atteindre tous les objectifs qui avaient été définis lors du changement de système. Par exemple, la question de l'adé-

Bilan : point de vue des organisations faïtières

G2



Graphique établi par les auteurs

quation des prestations aux besoins est déléguée en fin de compte aux organisations faïtières, puisque ce sont elles qui établissent et justifient les demandes de nouvelles prestations. Et les décisions d'attribution ne se fondent pas sur des informations systématiques quant aux besoins du groupe cible, puisque ceux-ci se confondent avec la demande.

Il n'existe pas de contrôle continu et systématique de la qualité et des effets des prestations fournies en vertu de l'art. 74 LAI. S'il est vrai que certaines organisations font des efforts dans ce sens, la plupart estime que la mention d'une prestation dans la loi est à elle seule une garantie suffisante de son adéquation.

Un autre objectif – l'utilisation efficiente des subventions – n'est pas suffisamment atteint non plus. En effet, l'efficacité n'est pas un critère pris en compte pour l'attribution des subventions et, étant donné que certaines organisations fournissent des prestations très spécifiques, la com-

paraison des coûts est quasiment impossible. A de nombreux points de vue, on constate le maintien du statu quo et l'absence de pilotage orienté résultats digne de ce nom (sauf pour le développement d'une nouvelle prestation).

Cette analyse est confirmée par les organisations faïtières elles-mêmes (cf. graphique G2). En comparaison avec l'ancien système, la majorité des représentants interrogés voient une amélioration de la transparence des prestations offertes (65%) et des coûts de chacune d'elles (60%). Pratiquement une organisation faïtière sur deux estime que la transparence a également été améliorée en ce qui concerne le calcul des subventions qui leur sont versées (44%) et la qualité des offres (42%).

En revanche, la majorité des personnes interrogées ne voit aucune amélioration, dans le nouveau système, pour des questions telles que la possibilité de comparer les coûts des organisations faïtières (58%), l'équité dans la distribution des

⁶ 30% des personnes interrogées sont plus ou moins d'accord, 33% ne sont pas d'accord.

fonds (59%) et l'adéquation de l'offre aux besoins des personnes concernées (61%).

Conclusion

L'allocation des subventions au sens de l'art. 74 LAI constitue sur de nombreux points une amélioration de la situation que la Commission de gestion du Conseil des Etats avait dénoncée au milieu des années 90. Il est donc tout à fait possible de continuer à procéder de cette façon. Toutefois, le fait que l'OFAS ne joue pas son rôle de pilotage a eu pour conséquence logique de faire disparaître le droit à des prestations répondant aux besoins et orientées résultats, mais permettrait de simplifier quelque peu les données exigées dans le cadre du controlling.

Une alternative serait de revenir à l'idée qui était à l'origine du nouveau système de subventionnement; les critères les plus importants seraient les besoins des personnes han-

dicapées et l'efficacité des différentes prestations. Mais un pilotage fondé sur ces critères devrait répondre à certaines exigences, notamment:

- des prescriptions claires du Conseil fédéral quant aux priorités et aux objectifs pour les prestations relevant de l'art. 74 LAI;
- un recensement systématique, au niveau national, des besoins des personnes concernées;
- une analyse de l'efficacité des différentes catégories de prestations.

La mise en place de ces critères serait sans doute complexe, laborieuse et coûteuse. Et les efforts pour accorder plus d'importance à l'efficacité du pilotage des prestations ne seraient payants que si le Conseil fédéral définissait clairement les priorités et fixait des objectifs précis et mesurables. Mais la majorité des représentants des organisations faîtières interrogés estiment qu'il est important de prendre davantage en compte les besoins des personnes

handicapées (72%) et de donner plus de poids, lors de l'attribution des subventions, aux effets des prestations fournies (56%).

Informations

L'évaluation est parue, en allemand et en français, dans la série Aspects de la sécurité sociale de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) (www.ofas.admin.ch).

Baumgartner, Edgar; Uebelhart, Beat; Baur, Roland; Berger, Daniela; von Fellenberg, Monika; Lage, Dorothea & Wegener, Robert (2009). Evaluation des subventions aux organisations de l'aide privée aux invalides visées par l'art. 74 LAI. Berne. Office fédéral des assurances sociales.

Edgar Baumgartner, Dr. phil., chargé de cours à la Haute école de travail social de la HES de la Suisse du Nord-Ouest.
Mél.: edgar.baumgartner@fhnw.ch

Beat Uebelhart, MPA, chargé de cours à la Haute école de travail social de la HES de la Suisse du Nord-Ouest.
Mél.: beat.uebelhart@fhnw.ch

Passages entre systèmes de prestations de la sécurité sociale

Une étude d'ensemble, permettant de quantifier les passages entre systèmes, a été menée pour la première fois sur l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-chômage (AC) et l'aide sociale. Ce travail, effectué par la section Recherche du domaine Travail social de la Haute école spécialisée bernoise, montre que près de 20% de la population en âge de travailler ont touché des prestations de l'AI, de l'AC ou de l'aide sociale entre 2004 et 2006, et qu'environ 8% de ces bénéficiaires ont été soutenus par plusieurs systèmes. Sur les trois ans, moins de 1% a touché plus de deux types de prestations et pourrait donc être victime d'un « effet tourniquet ».

Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber¹

Haute école bernoise, section Travail social

Le nouveau cadre de la sécurité sociale

Ces dernières décennies, les risques sociaux se sont multipliés en raison de la répétition des chocs conjoncturels, de l'accélération des changements structurels dans l'économie que cela a provoqué et des mutations sociales rapides et profondes. Il s'ensuit – le lien de causalité peut être supposé – que les trajectoires professionnelles sont plus souvent interrompues et suivent un cours moins linéaire, si bien que la sécurité sociale est mise à contribution de plus en plus fréquemment. De fait, le nombre d'allocataires de prestations est en forte hausse, tout comme la charge financière.

Pour faire face à cette évolution, les lois sont révisées et l'application

adaptée de plus en plus souvent, et la procédure d'octroi des prestations est soumise à réexamen. Chacun des systèmes de prestations opère selon son optique propre, et les liens existant entre les dispositifs ne sont pas vraiment pris en compte. Or une action menée au niveau d'un seul système a forcément un impact sur les autres (effets non prévus). Lorsque les règles d'accès, le montant des prestations ou la durée maximale de perception sont modifiés dans un dispositif, les conséquences que ces changements ont sur les autres ne sont pas forcément connues. C'est la porte ouverte à toutes sortes de suppositions. L'Office fédéral des assurances sociales s'est donc fixé pour but, dans le cadre du programme pluriannuel de recherche sur l'invalidité et le handicap (PR-AI), d'étudier les points de contact entre l'AI et les systèmes placés en amont ou en aval, et de quantifier les interactions entre systèmes en s'appuyant sur une base statistique solide.

Examen des interactions

L'étude « Quantification des passages entre les différents systèmes de sécurité sociale (AI, AC et aide sociale [AS]) » se concentre sur les systèmes de la sécurité sociale qui garantissent le minimum vital aux personnes en âge d'exercer une activité lucrative en leur fournissant des prestations quand elles ne travaillent pas ou quand leur revenu est trop bas. Une indemnité de chômage est versée en remplacement du salaire lorsque des personnes (assurés) exerçant une activité lucrative dépendante perdent leur emploi. En cas d'incapacité de gain totale ou partielle présumée permanente ou de longue durée, l'assuré a droit à une rente AI, et si des mesures de réadaptation (de réinsertion et d'ordre professionnel) sont accomplies, des indemnités journalières de l'AI sont versées à titre provisoire pour pallier l'absence de revenu. Enfin, l'aide sociale garantit le minimum vital aux personnes qui ne sont pas en mesure de le garantir elles-mêmes. De petits changements en matière de compétence ou dans l'exécution suffisent à entraîner des changements importants en termes de prestations.

L'étude décrit les relations entre l'AI, l'AC et l'AS, développe des indicateurs significatifs et quantifie notamment les « flux de personnes » entre les systèmes.²

Passages entre systèmes de la sécurité sociale

L'existence matérielle peut être assurée grâce au revenu d'une activité salariée ou indépendante, à la fortune ou à la solidarité familiale. La personne qui ne peut pas exercer une activité lui procurant un revenu,

¹ Avec la collaboration de Luzius von Gunten, Herbert Ruckstuhl et Christoph Urwyler.

² L'étude ne porte que sur les années 2004 à 2006.

ou dont le revenu est insuffisant, comme celle à laquelle les revenus ne garantissent pas ou plus le minimum vital, peut, si elle remplit les conditions, faire appel aux dispositifs de la sécurité sociale. Ceux-ci sont soit basés sur le principe de l'assurance, soit mis à contribution seulement si un besoin matériel est attesté.

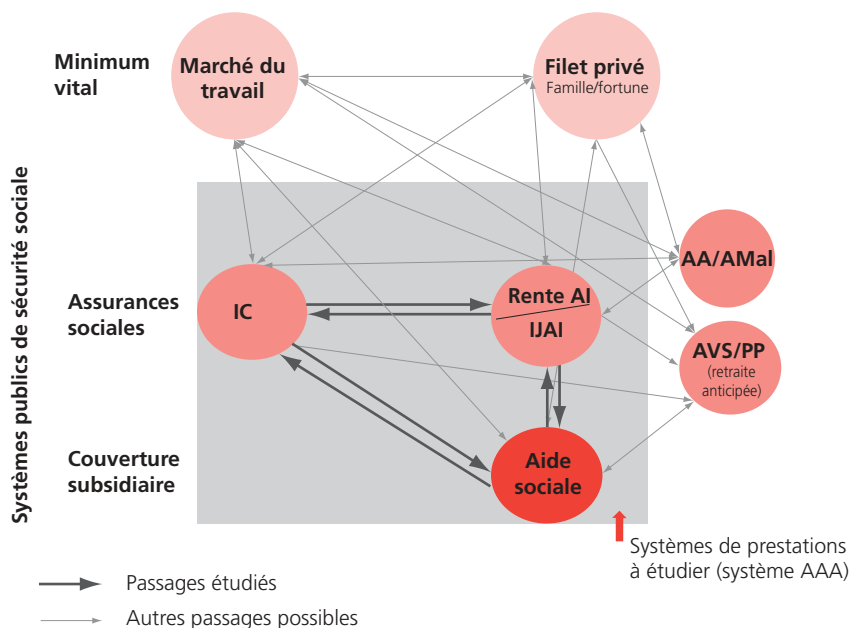
Les quatre types de prestations sociales examinées, la rente AI, les indemnités journalières de l'AI (IJAI), l'indemnité de chômage (IC) et l'aide sociale, relèvent de systèmes de prestations de la sécurité sociale prévus avant tout pour les personnes en âge d'exercer une activité lucrative. Dans l'étude, elles constituent ensemble le système AAA (AI, AC, AS). Un rapport de subsidiarité existe entre l'aide sociale et les prestations des assurances sociales. On peut donc supposer que lorsque des modifications sont apportées à l'AI ou à l'AC, le changement a un impact plus ou moins direct sur l'AS. La frontière entre l'AC et l'AI est de type fonctionnel et relève de la loi. Dans ce cas, un changement affectant la compétence fonctionnelle d'un système peut avoir des conséquences pour l'autre.

Le graphique **G1** indique quels passages peuvent s'effectuer entre les systèmes de prestations pris en compte au sein du système AAA, ainsi que d'autres transferts possibles vers d'autres dispositifs de garantie du minimum vital. Dans l'AI, une distinction est faite entre la rente et les indemnités journalières, parce que les buts ne sont pas les mêmes. Au total, douze passages ont pu être identifiés au sein du système AAA.

L'Etat verse un revenu de substitution à un cinquième de la population en âge de travailler

De 2004 à 2006, 930 000 personnes ont perçu une fois au moins des pres-

Points de passages entre les systèmes de prestations de la sécurité sociale **G1**



Données techniques

Les chercheurs se sont basés sur les données administratives de l'AI et de l'AC, et sur les chiffres de la statistique de l'AS. C'est la première fois que ces informations sont réunies et utilisées dans une perspective longitudinale. L'utilisation qui en est faite est donc totalement nouvelle. Ce qui était particulièrement important ici, c'était de relier clairement les informations concernant les personnes tant sur l'axe temporel qu'entre les systèmes de prestations. Nous avons d'abord dû extraire les éléments requis par l'enquête des données (par exemple date précise du début et de la fin du versement de la prestation). Les données administratives répondent à la logique de chaque système, elles ne sont pas relevées en vue d'une exploitation (statistique) intégrale. Leurs fournisseurs ont donc dû se poser de nouvelles questions, inédites jusqu'ici. C'est pourquoi il a fallu particulièrement veiller à garantir la qualité du travail, ce qui s'est fait en collaboration étroite avec ces fournisseurs. Plusieurs opérations de contrôle et de plausibilisation ont été effectuées dans ce but. Lorsque des données étaient imprécises ou de mauvaise qualité, il a fallu trouver d'autres solutions. Un concept d'indicateurs a été mis au point et un concept pour la préparation, la rectification et la garantie de la qualité des données, ainsi que pour le calcul des indicateurs. Nous disposons donc aujourd'hui d'un ensemble fiable d'instruments, permettant de suivre sur la durée les systèmes de prestations examinés ainsi que les interactions entre eux.

tations³ du système AAA, soit 19,2% de la population résidante en âge d'exercer une activité lucrative. La hauteur du pourcentage a surpris même les spécialistes. Elle montre toute l'importance du rôle joué par ces systèmes de prestations de la sécurité sociale pour garantir un revenu aux personnes en âge de travailler.

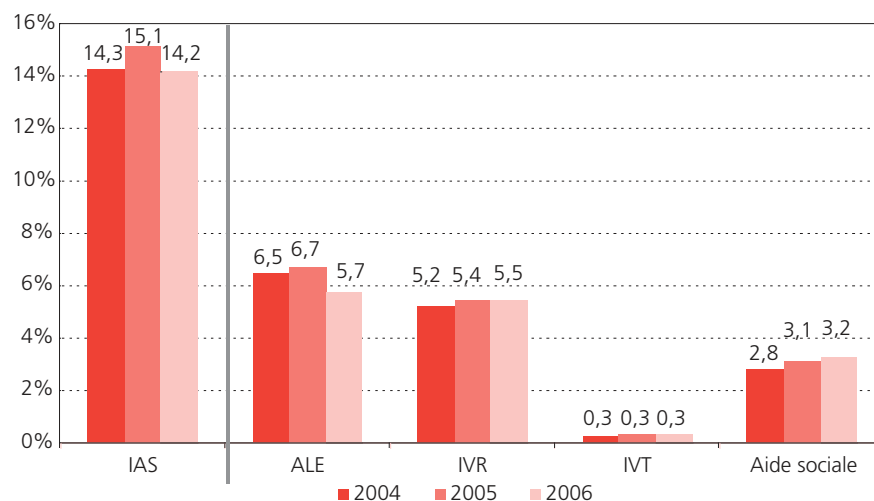
Durant les années étudiées, la conjoncture économique était favorable, le PIB enregistrant un taux de croissance de 2,4% (2004) à 3,4% (2006). Mais les taux de chômage étaient malgré tout relativement élevés pour la Suisse, puisqu'ils se situaient à 3,9% en 2004, 3,8% en 2005 et 3,3% en 2006. Il est probable que largement plus de 20% de la population recourra aux prestations du système AAA dans les périodes de récession et de chômage important.

Cette étude permet pour la première fois de comparer les taux de bénéficiaires de tous les systèmes de prestations, dans une même perspective globale. Les différents dispositifs ont un poids très différent dans le système AAA. Si 930 000 personnes ont bénéficié de prestations AAA au cours de ces trois années, 56% d'entre elles ont touché des indemnités de chômage, 31% des rentes AI, 24% l'aide sociale et seulement 3% des indemnités journalières de l'AI. La modicité de ce dernier chiffre pourrait indiquer que cet instrument, au service de la réinsertion professionnelle, n'était pas encore suffisamment utilisé (situation avant la 5^e révision de l'AI de 2008).

Le graphique G2 indique les taux de bénéficiaires au cours des trois années pour chacun des systèmes de

Taux de bénéficiaires du système AAA en 2004, 2005 et 2006

G2



2004: N (AAA) = 691 065; N (IC) = 313 988; N (RAI) = 251 122; N (IJAI) = 14 675; N (AS) = 136 239

Source : graphique original

prestations.⁴ Il en ressort que si le nombre d'allocataires AAA a stagné durant les trois années, l'évolution a été très différente selon les systèmes. Pour des raisons conjoncturelles, le taux de bénéficiaires d'indemnités de chômage a nettement baissé de 2004 à 2006. Par contre, le taux de rentiers AI a continué de croître durant cette période, même si la hausse était nettement moins forte que durant les années précédentes.⁵ Un accroissement important peut être observé dans l'aide sociale, même si, ici aussi, le phénomène s'est atténué en 2006.

La dynamique des flux de personnes

La question suivante est au centre de l'étude : les bénéficiaires d'une prestation d'un certain type en ont-ils reçu une autre, avant ou après la période où ils l'ont reçue ?

Si l'on focalise son attention sur un système particulier de prestations, les personnes qui en bénéficient peuvent avoir été précédemment à l'extérieur du système AAA (entrée dans le système) ou avoir

bénéficié d'un autre système de prestations. De même, lorsqu'une prestation cesse d'être versée, les personnes peuvent sortir définitivement du système AAA (sortie du système) ou se retrouver dans un autre système (passage). Le graphique G3 présente les flux de personnes entrant dans le système AAA et en sortant (flèches claires = entrées dans le système et sorties), ainsi que les flux internes au système (flèches sombres [à l'intérieur du système AAA] = passages). La dynamique des flux de personnes entre le système AAA et l'extérieur comme à l'intérieur du système est expliquée ci-dessous.

Dynamique externe : entrées dans le système et sorties

La plus grande partie, et de loin, des personnes qui entrent dans chacun des systèmes de prestations viennent de l'extérieur du système AAA (entrées dans le système). Cela signifie que ces personnes ne recevaient pas de prestations précédemment (pendant la période étudiée du moins). De même, la plus grande

3 Une prestation n'est prise en compte que si elle a été perçue durant deux mois au moins.

4 Ces taux ne correspondent pas aux taux officiels (taux de chômage ou taux d'aide sociale par exemple), car la période, la définition de la perception de prestations et les dates de référence ne sont pas les mêmes.

5 Cela même si l'âge de la retraite de femmes a augmenté d'une année durant cette période, ce qui a retardé d'autant leur passage à l'AVS.

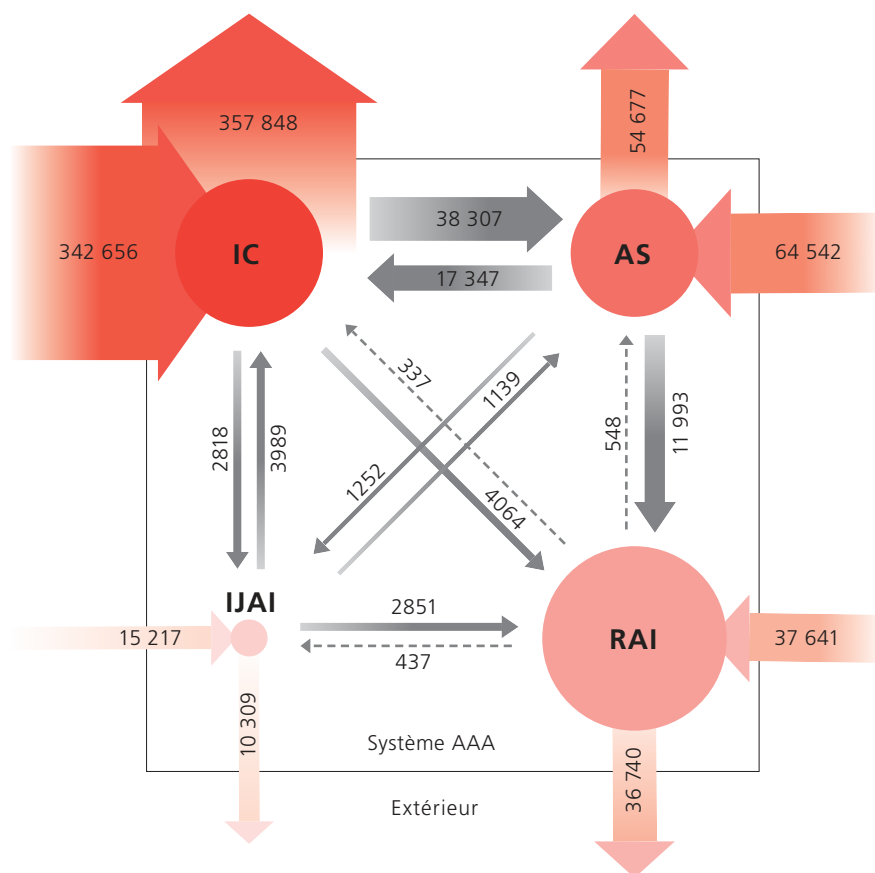
partie, et de loin, des personnes qui ne bénéficient plus de leurs prestations sortent du système, ce qui signifie que d'autres prestations ne leur ont pas été octroyées durant la période étudiée. C'est dans le système des IC que le phénomène est le plus marqué: 94% des personnes qui y font leur entrée n'étaient dans aucun autre système auparavant (342 600) et 88% des personnes qui le quittent ne rejoignent aucun autre système (357 800). Le taux est beaucoup plus bas en ce qui concerne les accès à l'aide sociale (60%; 64 500 cas) et encore plus bas pour les sorties (pourcentage et chiffre absolu). Le nombre est encore plus petit en ce qui concerne les entrées à l'AI (rente AI: 37 600, indemnités journalières de l'AI: 15 200), les sorties étant à peu près aussi nombreuses que les entrées en ce qui concerne les rentes, et les sorties nettement moins nombreuses que les entrées en ce qui concerne les indemnités journalières, autrement dit, une partie importante des bénéficiaires d'indemnités journalières de l'AI reçoit par la suite d'autres prestations (surtout des indemnités de chômage et des rentes AI).

On voit ainsi clairement que l'assurance-chômage est la plus touchée par la dynamique externe (changement structurel, conjoncture).

Cette question est particulièrement intéressante: les différents systèmes de prestations permettent-ils de réinsérer les personnes sur le marché du travail et, si c'est le cas, pour combien de temps? Il n'existe pas de données permettant de savoir si les personnes qui quittent le système AAA retrouvent un emploi stable, mais il est tout de même possible de se prononcer en gros sur l'insertion professionnelle de celles qui ont cessé de recevoir des prestations. Durant les trois ans, environ 400 000 personnes sont sorties du système de prestations de l'IC (graphique G2: total des sorties). La statistique du chômage du SECO indique que, durant cette période, un peu

Système AAA: entrées, sorties, passages (de 2004 à 2006)

G3



Remarque: la taille des cercles et l'épaisseur des flèches sont proportionnelles au nombre de personnes impliquées. La taille des cercles correspond à la moyenne entre l'effectif initial et l'effectif final (effectifs mensuels de janvier 2004 et de décembre 2006: N Rente AI = 237 073, N IJAI = 6988, N IC = 123 212, N AS = 80 069).

Source: schéma original

plus de 106 000 allocataires sont arrivés en fin de droits. 38 307 personnes ont passé de l'IC à l'aide sociale, ce qui fait à peu près un tiers des personnes arrivées en fin de droits. Sur les deux tiers restants, il est difficile de dire combien ont reçu par la suite une rente AI, combien des indemnités journalières de l'AI (le chiffre maximal se situe, durant ces trois ans, à 6900, soit 11% des autres fins de droits)⁶ et combien ont retrouvé un emploi. On peut en conclure que la majeure partie des quelque 300 000 personnes qui ont quitté l'IC avant d'avoir épuisé leurs droits aux prestations de-

vraient avoir trouvé à nouveau un emploi.

En ce qui concerne l'aide sociale, les données de la statistique de l'aide sociale sur les raisons des sorties permettent de supposer que, sur les quelque 55 000 personnes qui ont cessé de recevoir un soutien de l'aide sociale selon les présents calculs et ne recevaient pas d'autres prestations AAA (cf. graphique G3), environ 23 000 ont pu retrouver du tra-

⁶ Ce chiffre est un plafond (= somme IC - Rente AI et IC - IJAI), parce que des personnes peuvent passer à l'un des deux systèmes de l'AI avant d'arriver en fin de droits.

vail (estimation approximative).⁷ Il est toutefois impossible de dire dans quelle mesure les retours en emploi sont durables – ce qu'on sait, c'est que ces personnes n'ont plus perçu d'indemnités de chômage durant la période étudiée au moins.

En ce qui concerne les indemnités journalières de l'AI, dont le but est la réinsertion professionnelle, l'étude tend à indiquer que pas plus de la moitié des personnes qui quittent le système retrouvent un emploi.

Pour ce qui est de la rente AI, deux tiers à peu près des sorties sont liées à un départ à la retraite, et un cinquième à des décès. Autrement dit, lorsqu'une personne touche une rente AI, la probabilité est grande qu'elle ne réintègre plus totalement le marché du travail.⁸

La majorité des personnes relevant de l'AC qui quittent le système AAA assurent vraisemblablement leur existence en travaillant (à nouveau). Cela est beaucoup moins souvent le cas pour les personnes qui sortent du système alors qu'elles sont à l'aide sociale ou reçoivent des indemnités journalières de l'AI, et rarement pour celles qui sortent alors qu'elles touchent des rentes AI.

Dynamique interne : passages entre systèmes

La dynamique interne du système AAA a une grande influence sur

l'aide sociale. En effet, 38% des personnes qui y entrent étaient auparavant dans un autre système de prestations, et 36% de celles qui en sortent se retrouvent par la suite dans un autre système. 44% des personnes qui cessent de recevoir des indemnités journalières de l'AI reçoivent par la suite d'autres prestations AAA, alors qu'un tiers de celles qui commencent à recevoir une rente de l'AI recevaient auparavant des prestations d'un autre système. En ce qui concerne les IC en revanche, seules 12% des personnes qui ne les reçoivent plus se retrouvent dans un autre système de prestations, et seules 6% des personnes qui commencent à en recevoir bénéficiaient d'autres prestations auparavant. Ainsi, comme l'aide sociale, les indemnités journalières de l'AI sont fortement influencées par la dynamique interne, ce qui est beaucoup moins vrai pour les indemnités de chômage et pour la rente AI. Dans ce dernier cas, le bilan des entrées/sorties le montre clairement (cf. graphique G4) : la dynamique interne n'a pratiquement pas d'impact sur les sorties (il n'y a pratiquement pas de passages à d'autres systèmes de prestations), et elle en a beaucoup moins sur les entrées que ce n'est le cas dans l'aide sociale. Le solde positif de 18 487 personnes enregistré dans le système de prestations de la rente AI s'explique surtout par les entrées provenant de l'aide sociale et, dans une moindre mesure, par celles qui proviennent de l'indemnité de chômage et des indemnités journalières de l'AI. Le bilan des entrées et des sorties est ainsi équilibré.

L'« effet tourniquet » est très rare

L'étude essaie aussi de savoir combien de personnes passent une ou plusieurs fois d'un système de prestations à un autre. Sur les 930 000 allocataires qui ont reçu au moins une fois des prestations AAA,

environ 75 000 personnes ont passé au moins une fois d'un système à un autre durant les trois ans. Ainsi 8% des bénéficiaires de prestations AAA ont connu un passage au moins. Une partie de ces personnes – 8200, soit 0,9% de l'effectif AAA – ont changé plusieurs fois de système.

Il y a « effet tourniquet » lorsque des assurés passent plusieurs fois d'un système à un autre sur une période relativement courte. On peut supposer que les personnes concernées se trouvent dans un processus de marginalisation et d'exclusion. Lorsqu'il y a eu deux passages ou davantage durant la période, un « effet tourniquet » est vraisemblable. Comme nous l'avons dit, 0,9% des allocataires AAA de la période sont concernées. Ce pourcentage est étonnamment bas au vu des discussions publiques sur le phénomène. Les personnes qui sont victimes de cet effet sont très peu nombreuses et l'impact de celui-ci est très faible sur la dynamique du système, tant en ce qui concerne les prestations perçues que la charge assumée. D'autres analyses devront être faites pour savoir dans quelle mesure ce constat dépend de la durée de la période étudiée. Mais on peut supposer qu'une grande partie des personnes touchées se trouvent dans une situation extrêmement précaire et qu'il faut trouver des solutions pour les soutenir. C'est là un défi fondamental auquel est confronté l'Etat social. Des ébauches de solution sont testées dans le projet de CII-MAMAC.

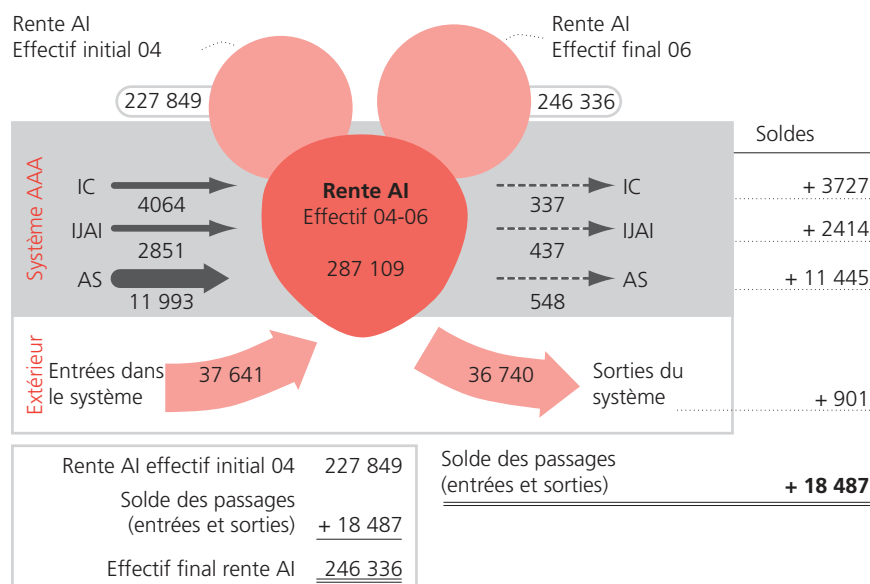
Fluctuations marquées et plancher à un niveau élevé

A l'exception de la rente AI, (presque) tous les systèmes de prestations ont des taux de rotation élevés, ce qui signifie que le groupe des personnes qui reçoivent des prestations change constamment. Le phénomène est particulièrement marqué dans l'IC et les indemnités jour-

7 Selon la statistique de l'aide sociale de l'OFS pour l'année 2006, dans 33,6% des dossiers clos, la principale raison de la fin de la perception de l'aide était une amélioration de la situation économique (surtout reprise d'une activité professionnelle ou augmentation du revenu), et dans environ 20% des cas, l'aide n'était plus versée parce que le minimum vital était assuré par d'autres assurances sociales. Autrement dit, 42% des personnes qui n'ont pas reçu de prestations sociales quand elles ont cessé de bénéficier de l'aide sociale ont vu leur situation économique s'améliorer (33% des autres sorties). Ce qui fait environ 23 000 personnes sur 55 000.

8 Selon des données de l'OFAS, la moitié environ des rentiers AI reçoivent un revenu soumis à l'AVS, revenu qui devrait être plutôt modeste en règle générale.

Système de prestations de la rente AI : flux de personnes de 2004 à 2006 G4



Remarque : la taille des cercles et l'épaisseur des flèches sont proportionnelles aux nombres de personnes impliquées.

Source : schéma original

nalités de l'AI, alors que l'effectif des rentiers AI est relativement constant. Dans l'aide sociale, le taux de rotation est très élevé pour une partie des bénéficiaires, mais une autre partie y reste durablement. Globalement, les personnes qui sollicitent le système AAA changent beaucoup, puisqu'une grande partie d'entre elles en sortent relativement vite. En raison des changements sociaux et économiques évoqués au début, le pourcentage de la population qui doit recourir passagèrement aux prestations de l'Etat social est en hausse. Une partie notoire des charges des différents systèmes est ainsi engendrée par des personnes de plus en plus nombreuses qui ne peuvent pas se procurer mêmes durablement le minimum vital en travaillant, en raison des aléas du marché du travail, et qui donc recourent transitoirement à la sécurité sociale.

Une minorité de la population, mais une minorité importante tout

de même, a malgré tout reçu des prestations en permanence durant la période étudiée. C'est en particulier le cas des rentiers AI, dont la rente remplace ainsi durablement le revenu d'une activité lucrative. Mais c'est aussi vrai pour une grande partie des bénéficiaires de l'aide sociale, puisque, selon la statistique de l'aide sociale, un tiers environ de ces personnes reçoit un soutien durant trois ans ou plus. Cela montre que, en raison des changements sociaux et économiques, l'aide sociale doit accorder de plus en plus souvent des prestations sur une longue durée (des «rentes sociales»), et plus seulement garantir passagèrement le minimum vital, ce qui était pourtant sa fonction originelle.

La période étudiée correspondait à une phase d'expansion économique. Pourtant, aucun allègement marqué des systèmes de prestations, ni aucune réduction globale marquée des taux de prestation n'ont été

observés durant ces années, sauf dans le système de l'indemnité de chômage. On peut donc penser qu'au cours des dernières années s'est constitué un plancher, à un niveau relativement élevé, les effectifs recommençant à croître nettement dans les périodes de crise et de récession.

Des outils pour un suivi

Les indicateurs proposés quantifient les passages de manière cohérente. L'approche globale des quatre systèmes permet d'acquérir des informations importantes sur les liens réciproques entre l'AI, l'AC et l'aide sociale. Il existe des outils pour observer durablement les passages et analyser les effets des modifications de loi et de pratique – par exemple la 5^e révision de l'AI. Grâce à eux, il serait aussi possible d'étudier les difficultés rencontrées par différents groupes socio-démographiques, de manière à déceler à temps les nouveaux problèmes qui pourraient se poser.

Robert Fluder, Prof. Dr., directeur de recherche, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : robert.fluder@bfh.ch

Thomas Graf, ASP Inteco AG.
Mél. : thomas.graf@asp.ch

Rosmarie Ruder, Prof., enseignante, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : rosmarie.ruder@bfh.ch

Renate Salzgeber, lic. oec. publ., collaboratrice scientifique, section Travail social de la Haute école spécialisée bernoise.
Mél. : rene.salzgeber@bfh.ch

Bons de temps pour l'accompagnement, l'assistance et/ou les soins donnés aux personnes âgées

Au cours des prochaines décennies, du fait de l'évolution démographique, les besoins des personnes âgées en soins, en assistance et en accompagnement vont fortement augmenter. La politique de la santé et la politique sociale sont appelées à examiner et à encourager toutes les mesures susceptibles d'atténuer et d'influencer favorablement les conséquences sociales et économiques de cette évolution. L'idée d'un système de bons de temps pour l'échange de prestations bénévoles d'assistance est l'une des mesures à envisager. Pour les auteurs, il vaut la peine d'analyser l'impact et la demande d'un tel système dans le cadre d'un projet pilote.



Kilian Künzi

Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS



Thomas Oesch

En été 2007, le conseiller fédéral Pascal Couchepin a lancé la discussion sur un système qui consisterait à introduire au niveau national une bourse du temps pour les prestations d'assistance, d'accompagnement et/ou de soins que des personnes d'un certain âge fourniraient bénévolement à des personnes âgées. En contrepartie, elles recevraient des bons de temps qu'elles pourraient échanger plus tard contre des prestations similaires. Partant de cette idée, l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS) a chargé le Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS de réaliser une étude préliminaire à ce sujet.

Un système de bons de temps peut viser trois objectifs principaux :

- couvrir le besoin accru de prestations de soins et d'assistance résultant de l'augmentation du nombre de personnes qui en sont tributaires ;
- mettre un frein à l'augmentation prévisible des coûts de l'assistance et des soins aux personnes âgées ;
- reconnaître la valeur sociale des ressources-temps dont disposent les personnes d'un certain âge, mettre à profit ce potentiel et inciter les retraités à s'engager en faveur de la société.

Au moyen d'une analyse de la littérature et de documents, ainsi que

d'entretiens avec trois experts ayant l'expérience du terrain, l'étude préliminaire tente de répondre à un certain nombre de questions portant sur l'impact, les conditions et la mise en œuvre de ce type de système.

Systèmes de bons de temps

Le bon de temps constitue l'unité de compte et d'échange fondamentale dans une bourse du temps ; il correspond au travail fourni par une personne pendant une heure. Dans les bourses du temps classiques, une heure de travail effectuée par une personne est équivalente à une heure de travail effectuée par une autre personne. Contrairement à l'argent, ce type de bons n'est pas soumis à des fluctuations de valeur au fil du temps. Il s'agit d'une devise alternative qui ne connaît ni taux d'intérêts ni inflation. L'idée de base des bons de temps pour l'échange différé de prestations de soins et/ou d'assistance aux personnes âgées est la suivante : des retraités ayant toutes leurs capacités fournissent bénévolement des prestations d'aide à domicile à des personnes ayant besoin d'assistance, prestations pour lesquelles ils sont indemnisés par des bons de temps qu'ils pourront utiliser plus tard comme moyen de paiement lorsqu'ils auront eux-mêmes besoin de prestations d'assistance. A côté de purs systèmes d'échange de temps, on rencontre souvent des systèmes d'échange mixtes, dans lesquels les prestations fournies sont rétribuées, au choix, par des bons de temps ou/et de l'argent. Comme ils sont très répandus (surtout au Japon et en Allemagne), ces systèmes ont aussi fait l'objet de notre analyse.

Quel impact peut-on en attendre ?

L'étude préliminaire a examiné cet impact à cinq niveaux concrets.

Motivation des fournisseurs (potentiels) de prestations

D'un point de vue théorique et d'après l'expérience des experts consultés, les systèmes de bons de temps sont en mesure de convaincre le groupe-cible des retraités de travailler bénévolement dans le domaine social. Selon les enquêtes auprès des membres de bourses du temps aux Etats-Unis et en Allemagne, les bons de temps ne jouent cependant, pour la plupart, qu'un rôle mineur dans la décision de s'engager à titre bénévole. Des motifs tels que « faire quelque chose d'utile », « aider les autres » ou « avoir de la compagnie » semblent peser davantage que l'indemnisation sous forme de temps ou d'argent. Une étude allemande indique néanmoins que, pour un quart des membres d'une coopérative d'aînés, les bons de temps avaient été « une motivation » de leur adhésion. Une évaluation des bourses du temps américaines a révélé qu'un an avant la création des systèmes de bons, la moitié des participants n'effectuait aucun travail bénévole. Ces résultats indiquent que les systèmes de bons sont un moyen d'accroître le nombre de fournisseurs de prestations. Notre étude ne permet pas de dire si cet effet est dû uniquement aux bons de temps, ni quelles sont les répercussions de ces systèmes sur l'ensemble de l'offre de travailleurs bénévoles.

Travail bénévole existant, soins et assistance professionnels

La mesure dans laquelle les soins professionnels sont concernés par les services qu'offrent les bons de temps dépend de la façon dont ces soins sont organisés (champs d'activité, réglementation légale, etc.). L'expérience des experts et les rapports sur les bourses du temps aux Etats-Unis,

au Japon et en Allemagne montrent que ces services peuvent être vus comme un soutien aux soins. Les services fournis aux personnes âgées dans le cadre des bourses du temps leur permettent avant tout de faire face aux nécessités de la vie dans leur environnement domestique. En Suisse, l'offre proposée par les systèmes de ce type ne serait toutefois pas sans effet sur les prestations offertes par les services d'aide et de soins à domicile (Spitex) dans le domaine de l'économie domestique et des soins de base (simples). Quant au travail bénévole organisé, il est concurrencé par l'offre des systèmes de bons. A Riedlingen, en Allemagne, l'expert a constaté que des bénéficiaires de prestations ont complètement changé de prestataire après la création de la coopérative d'aînés, car celle-ci garantissait une prise en charge plus large. Dans nombre d'endroits, la situation de concurrence entre systèmes de bons de temps et structures de travail bénévole existantes est atténuée au moyen de coopérations, ce qui est tout bénéfique pour les usagers. Selon l'expérience des experts, les bourses du temps n'affectent guère les prestations d'assistance aux personnes âgées fournies dans le cadre familial. Un remplacement de cette aide par le travail bénévole organisé fonctionnant avec les bons de temps n'a pas été constaté dans les projets étudiés. De l'avis des experts, le statu quo peut s'expliquer par le fait que la motivation des proches est d'un autre ordre.

Demande (et demandeurs) de prestations

Diverses études menées en Allemagne, aux Etats-Unis et au Japon ont montré que les systèmes de bons de temps offrant des prestations d'aide ont permis de mieux couvrir les besoins des personnes âgées, tant sous l'angle de la qualité que de la quantité. Peuvent être cités comme exemples de services offerts et demandés en général uniquement dans le cadre des systèmes de bons : petits

travaux de réparation dans le ménage, prestations simples de soins et d'assistance après un séjour à l'hôpital, et accompagnement de mourants.

Besoin supplémentaire prévu de prise en charge de personnes âgées

La couverture de ce besoin supplémentaire dû à des facteurs démographiques ne peut être assurée uniquement par des systèmes de bons de temps et une augmentation du travail bénévole. Il paraît indispensable de développer simultanément les soins et l'assistance extrahospitaliers professionnels. Comme l'ont montré les expériences faites en Allemagne et aux Etats-Unis, les systèmes de bons de temps ne peuvent déployer des effets positifs au niveau communal que combinés avec les structures de soins et d'assistance existantes. Au Japon, le système d'échange mixte Fureai Kippu, associé à une extension des services professionnels locaux de soins et d'assistance (p.ex. centres de santé locaux offrant soins et assistance de jour aux personnes âgées) a permis de couvrir une bonne partie du besoin supplémentaire.

Coûts pour le système de santé

En Allemagne (Riedlingen et Offenbach), les systèmes de bons de temps ont permis, au niveau communal et régional, de retarder l'entrée en maison de retraite ou en établissement médicosocial des personnes âgées ayant besoin d'assistance. Mais pour estimer l'impact économique des systèmes de bons sur les coûts de l'ensemble du système de santé, il faudrait tenir compte non seulement des économies réalisées sur les soins hospitaliers, mais aussi des coûts supplémentaires pour les soins extrahospitaliers et des dépenses consenties par les pouvoirs publics pour financer ces systèmes.

Mise en œuvre et contexte

Au niveau de la mise en œuvre, de nombreuses questions se posent en

rapport avec l'organisation des systèmes de bons de temps et leur intégration dans les structures existantes. L'étude préliminaire a soulevé un certain nombre de points critiques (sans prétendre à l'exhaustivité):

Choix du système

Tous les experts s'accordent à préférer les systèmes mixtes aux systèmes d'échange de temps au sens strict. Les systèmes d'échange mixtes ont un effet incitatif plus fort et, une fois lancés, ils peuvent s'autofinancer. Les exemples du Japon, de l'Allemagne (à l'exception de la coopérative d'aînés de Dietzenbach) et aussi des Etats-Unis montrent qu'en règle générale les systèmes mixtes fonctionnent mieux que les autres.

Instance responsable

L'étude ne permet pas de dire s'il faut préférer une instance publique à des associations privées pour assumer la responsabilité des systèmes de bons de temps. Les organisations «de base» (comme les coopératives d'aînés en Allemagne) se caractérisent par un plus fort engagement de leurs membres, ce qui contribue certainement de façon déterminante au succès de ces systèmes. Ceux mis en place par les pouvoirs publics et intégrés dans les structures de prise en charge existantes, comme la Vorarlberger Zeitvorsorge («Prévoyance temps» du Vorarlberg), ont plus de peine à obtenir de leurs participants un engagement comparable. En revanche, ils offrent une meilleure garantie d'«encaissement» des bons de temps acquis.

Dimensions du système

Les expériences faites en Allemagne montrent que le rayon d'action des initiatives privées se borne à l'échelle communale ou régionale. Le Japon est le seul pays où l'on ait tenté l'expérience d'un système de bons à l'échelle nationale. Sur le fond, l'expert de la coopérative de Riedlingen est convaincu que ces systèmes doivent toujours être an-

crés et organisés au plan local pour pouvoir répondre aux besoins locaux.

Détermination du catalogue de prestations

L'éventail des prestations de prise en charge des personnes âgées offertes par les systèmes de bons de temps ne comprend en règle générale que des services épaulant les soins ou des prestations aidant à faire face aux nécessités de la vie. Comme les experts en ont fait l'expérience, une analyse des besoins est indispensable avant la création d'un tel système, afin d'harmoniser le catalogue de prestations avec les structures existant au niveau régional.

Financement

Tous les systèmes considérés ont eu besoin, pour démarrer, d'un financement initial par les pouvoirs publics. Les frais de fonctionnement (investissements inclus) sont couverts, selon les systèmes, par des fonds propres (cotisations, intérêts, etc.) et/ou par des subventions publiques.

Problèmes de mise en route

Un système d'échange de temps au sens strict ne peut démarrer que si, au départ, les bons de temps sont donnés gratuitement aux personnes ayant besoin d'assistance, car celles-ci ne peuvent à l'évidence pas fournir de prestations elles-mêmes. Un système mixte, en revanche, peut démarrer sans remise gratuite de bons de temps («droits initiaux», *Schöpfungsbefugnisse*), si les prestations sont payées et des bons de temps donnés en échange.

Durée de la phase initiale

Selon l'expérience des experts consultés, tous les projets d'échange de temps évoluent lentement au début. Lorsque l'échange est simultané, c'est-à-dire lorsque la prestation fournie et celle reçue en échange tombent dans la même période, le projet prend pied plus rapidement.

Le président de la coopérative de Riedlingen évalue à trois à cinq ans la durée minimale de la phase initiale pour un système d'échange différé de prestations d'aide aux personnes âgées.

Garantie d'«encaissement» des bons de temps

Tous les experts consultés s'accordent à dire que pour qu'une bourse du temps fonctionne parfaitement, il est essentiel de garantir que les bons pourront être «encaissés». Il existe en pratique diverses manières d'assurer cette garantie. Dans le cas de la Vorarlberger Zeitvorsorge, la commune s'est portée garante (garantie des pouvoirs publics). La coopérative d'aînés de Riedlingen garantit la compensation des «avoirs temps» en assurant une couverture financière des bons (garantie propre au système). La bourse du temps de Munich, par contre, n'offre aucune garantie de compensation des «avoirs temps».

Cadre légal

Exonérer les systèmes de bons de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur le chiffre d'affaires constitue, pour les experts, un moyen important d'accroître l'attrait de ces systèmes. En Allemagne, les transactions faites dans le cadre d'une initiative de ce type sont exonérées de l'impôt sur le chiffre d'affaires, ce qui n'est pas le cas en Autriche. Aux Etats-Unis et en Grande-Bretagne, des décisions de principe exonèrent de l'impôt les avoirs temps et les transactions opérées dans le cadre de systèmes d'échange de temps (au sens strict).

Un projet pilote serait utile

Un système national de bons de temps pour l'échange différé de prestations de soins et d'assistance aux personnes âgées ne permettra d'atteindre qu'en partie les objectifs formulés au début. Une augmenta-

tion du travail bénévole dans le domaine social ne permettra pas à elle seule de couvrir le besoin accru de prestations de soins et d'assistance. L'augmentation prévisible des coûts de l'assistance aux personnes âgées ne pourra être freinée que si les systèmes de bons de temps parviennent à retarder l'entrée des personnes âgées en maison de retraite ou en établissement médicosocial, en couvrant plus largement les besoins d'assistance à domicile, et réussissent en même temps à maintenir leurs frais administratifs à un niveau bas. Les expériences faites en Allemagne montrent qu'au plan local, les systèmes de ce type permettent effectivement de retarder l'entrée des personnes âgées dans un établissement. Quant au troisième objectif, inciter davantage les retraités à s'engager en faveur de la société, la mise en œuvre d'un système de bons de temps permet de l'atteindre, fût-ce dans des proportions réduites, tant de l'avis des experts que d'après les connaissances théoriques et les rapports sur les systèmes d'échange fonctionnant à l'étranger.

L'analyse des documents et les entretiens menés avec trois experts ne permettent pas à eux seuls de répondre définitivement à la question de l'impact qu'un système de bons de temps aurait en Suisse. Pour obte-

nir des résultats plus fondés sur la viabilité et le fonctionnement de ces systèmes, il faudrait qu'un projet pilote soit réalisé et évalué scientifiquement. Les résultats obtenus jusqu'ici par l'étude plaident pour la mise en place de systèmes mixtes plutôt que des systèmes d'échange de temps au sens strict. Un projet pilote permettrait de tester l'intérêt des fournisseurs de prestations et la durabilité du système. Par ailleurs, l'éloignement de l'horizon temporel à prendre en compte pour un système d'échange différé constitue un sérieux problème. La mise en œuvre d'un tel système devrait y associer aussi bien les offres professionnelles de soins et d'assistance que les struc-

tures existantes de travail bénévole organisé, qui selon les analyses seraient le plus fortement touchées. Des coopérations permettraient de réduire les résistances éventuelles.

Kilian Künzi, lic. phil. hist., direction, chef du secteur Santé et vieillesse, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.

Mél. : kilian.kuenzi@buerobass.ch

Thomas Oesch, MScE, collaborateur scientifique, Bureau d'études de politique du travail et de politique sociale BASS.

Mél. : thomas.oesch@buerobass.ch

L'étude est disponible sur Internet à l'adresse www.bsv.admin.ch/themen/gesellschaft/00074/index.html?lang=de

Sur cette base, l'OFAS poursuivra l'idée d'un système de bons de temps pour l'échange différé de prestations. Il prévoit de concevoir un projet pilote et de le réaliser le cas échéant.

Contact : Office fédéral des assurances sociales, Joana Guldemann.

Mél. : joana.guldemann@bsv.admin.ch

Interventions parlementaires

L'OFAS met à disposition **une vue d'ensemble des objets** pendants au Parlement et au Conseil fédéral, **concernant l'enfance, la jeunesse, la vieillesse, les familles et les générations**. Lien : www.bsv.admin.ch/themen/zulagen/00062/index.html?lang=fr

Assurance-invalidité

09.3257 – Motion du Groupe de l'Union démocratique du centre, 20.3.2009 :

Assainissement de l'assurance-invalidité. Plan de rechange

Le groupe de l'Union démocratique du centre du Conseil national a déposé la motion suivante :

« Les deux décisions liées à l'objet 05.053 (FF 2008 4745 et 4759) seront annulées et aucun relèvement temporaire de la taxe sur la valeur ajoutée ni aucun relèvement des cotisations salariales ne seront appliqués. Un projet de remplacement sera élaboré sur la base des principes contraignants suivants :

1. Trois fonds indépendants (AVS, AI et APG) seront créés par analogie avec le projet 2 de l'objet 05.053.
2. Le Fonds AI bénéficiera d'un prêt de la Confédération d'un montant de 5 milliards de francs.

3. La dette de l'assurance-invalidité à l'égard du Fonds AVS sera grevée d'un intérêt réel. La Confédération prendra les intérêts à sa charge. Les intérêts seront crédités au Fonds AVS.

4. Durant une période transitoire limitée à cinq ans, de 600 à 800 millions de francs par an seront transférés du budget fédéral au Fonds AI.

5. Le projet introduit par la présente motion entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2010.

6. Le message relatif au volet dépenses de la 6^e révision de l'AI sera approuvé à l'intention du Parlement d'ici au 30 juin 2010.

7. D'ici au 31 décembre 2009, la Confédération approuvera, à l'intention du Parlement, un message relatif à un programme d'allègement du budget fédéral à hauteur des engagements résultant du présent projet.

8. Le frein à l'endettement sera intégralement respecté, malgré le présent projet.

Développement

Un relèvement des impôts ou des cotisations salariales serait dommageable pour la place économique. Dans les circonstances actuelles, l'économie en pâtirait d'autant plus qu'elle se trouve déjà en récession. C'est pourquoi il est nécessaire de trouver un plan de rechange pour l'assainissement de l'AI qui ne nuise pas à l'économie et n'entraîne pas de nouvelles dettes pour l'Etat. Grâce au projet présenté ici, l'AI

pourra être assainie sans relèvement de la taxe sur la valeur ajoutée ni augmentation des cotisations salariales, sans nouvelles dettes et sans charges supplémentaires au détriment de l'AVS. Dans le même temps, la pression nécessaire sera maintenue pour que l'AI soit assainie, ce qui empêchera tout retour à la routine dépensière.»

Réponse du Conseil fédéral du 6.5.2009

« L'arrêté fédéral relatif au financement additionnel de l'AI par un relèvement temporaire des taux de la TVA ainsi que la loi fédérale sur l'assainissement de l'AI adoptés le 13 juin 2008 par le Parlement sont le résultat d'un compromis. Les 12 et 19 février 2009, les Commissions de la sécurité sociale du Conseil national et du Conseil des Etats ont confirmé leur confiance dans ce projet et n'ont pas souhaité en élaborer un nouveau, ni même le modifier. Il n'est dès lors pas possible de renoncer à soumettre au vote du peuple et des cantons le projet d'augmentation des taux de la TVA. Afin que le mandat donné par le Parlement soit respecté et que l'entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2010 soit possible, la votation aura lieu le 27 septembre 2009, dernière date possible. Dans ces circonstances, il ne saurait être question d'élaborer un projet dans le sens indiqué par la motion. Celle-ci correspond d'ailleurs à une proposition que la CSSS-N a rejetée, après discussion, le 12 février 2009. »

Législation : les projets du Conseil fédéral (état au 31 mai 2009)

Projet	Date du message	Publ. dans la Feuille fédérale	1 ^{er} Conseil		2 ^e Conseil		Vote final (publ. dans la FF)	Entrée en vigueur/ référendum
			Commission	Plénium	Commission	Plénium		
LAMal – Projet 1B Liberté de contracter	26.5.04	FF 2004, 4055	CSSS-CE 21/22.6.04 30.5.06, 8.1, 15.2, 15.10, 9.11.07 18.2.08 (1 ^{re} partie) 18.3, 5.6.08 (2 ^e partie), 14.4, 13.5, 27.6, 26.8, 28.10, 24.11.08 (1 ^{re} partie), 27.1.09 (clause du besoin)	CE 6.12.07 (2 ^e partie prolong. de la clause du besoin pour les médecins) 27.5, 5.6.08 (2 ^e partie), 18.12.08 (pas entré en matière)	CSSS-CN 30.6.04, 18.1, 2.6.08 (2 ^e partie) 16.1, 12.2, 25.3.09 (clause du besoin)	5.3, 4.6.08 (2 ^e partie)	13.6.08 (2 ^e partie)	14.6.08 (2 ^e partie)
IP Assurance-maladie Gel des admissions de fournisseurs de presta- tions. Solution transitoire	13.5.09 (Avis du Con- seil fédéral)	FF 2009, 2987	CSSS-CE 27.1, 11.5.09		CSSS-CN 16.1, 12.2, 5.3.09	27.5.09		
LAMal – Projet 1D Participation aux coûts	26.5.04	FF 2004, 4121	CSSS-CE 21/22.6, 23/24.8.04	CE 21.9.04	CSSS-CN 30.6.04			
LAMal – Projet 2B Managed Care	15.9.04	FF 2004, 5257	CSSS-CE 18/19.10.04 30.5, 21/23.8, 12/13.9, 16/17.10, 13.11.06 2 ^e partie médicaments : 9.1, 15.2, 26.3, 3.5, 13.9.07 8.1, 15.4, 27.8.08 (2 ^e partie, médicaments, diff.)	CE 5.12.06 (1 ^{re} partie sans médicaments), 13.6.07, 4.3, 17.9.08 (2 ^e partie médicaments) 4.3.08 (2 ^e partie, diff.) 1.10.08 (Conf. d'entente)	CSSS-CN 25.10.07, 13.7, 24.4, 18.9.08 (2 ^e partie médicaments) 4.6, 18.9.08 (2 ^e partie, diff.) 1.10.08 (Conf. d'entente)	CN 4.12.07 (2 ^e partie médicaments) 4.6, 18.9.08 (2 ^e partie, diff.) 1.10.08 (Conf. d'entente)	1.10.08 (2 ^e partie refus par le CN)	
Révision AI Financement additionnel	22.6.05	FF 2005, 4377	CSSS-CN 26.1.07 17/18.1.08	CN 20.3.07 18/19.3, 11.6.08	CSSS-CE 3.7, 27/28.8, 12, 15, 16.10, 9.11.07, 19.2.09	CE 18.12.07, 27.5, 4/5.6, 12.6.08 (diff.)	13.6.08	Plébiscite : 27.9.2009
11 ^e révision de l'AVS. Mesures relatives aux prestations	21.12.05	FF 2006, 1917	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08	CN 18.3.08	CSSS-CE 29.10.08, 27.1, 19.2, 7.4.09			
11 ^e révision de l'AVS. Introd. d'une prestation de préretraite	21.12.05	FF 2006, 2019	CSSS-CN 5.5.06, 25.1, 22.2.07 sous-com. 16.11.07, 17/18.1.08	CN 18.3.08	CSSS-CE 29.10.08, 27.1, 19.2, 7.4.09			
IP Oui aux médecines complémentaires	30.8.06	FF 2006, 7191	CSSS-CN 23.11.06, 25.1.07, 24.4, 8.9.08	CN 18/19.9, 19.12.07, 17.9.08	CSSS-CE 16.10, 9.11.07 13.5, 26.6.08	CE 13.12.07		Retiré. Contre-proposition directe. Plébiscite 17.5.09, acceptée avec 67%.
LAA Révision	30.5.08	FF 2008, 4877	CSSS-CN 20.6, 9.9, 16.10, 6/7.11.08, 15/16.1, 12/13.2, 26/27.3.09					

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

Calendrier

Réunions, congrès, cours

Date	Manifestation	Lieu	Renseignements et inscriptions
31.8-2.9.2009	Congrès suisse de pédagogie spécialisée 2009 (présentation ci-après)	Bern, Unitobler	SZH/CSPS, Maison des cantons, Speichergasse 6, 3011 Berne www.szh.ch/congres
3/4.9.2009	Journées CSIAS de Soleure (présentation ci-après)	Soleure	CSIAS Conférence suisse des institutions d'action sociale Monbijoustrasse 22 / CP 3000 Berne 14 Tél. 031 326 19 19
7/8.9.2009	Du difficile bonheur d'éduquer... Conjuguer la parentalité, entre imparfait et plus-que-parfait (présentation ci-après)	Université de Lausanne, bâtiment Anthropole	Service de protection de la jeunesse du canton de Vaud, B.A.P., M. Marc Favez 1014 Lausanne Tél. 021 316 53 52 www.vd.ch/spj-congres info.spj@vd.ch
8/9, 22/23.9.2009	Politiques de l'emploi et réinsertion professionnelle	IDHEAP, Chavannes-Renens	IDHEAP Prof. Giuliano Bonoli Route de la Maladière 21 1022 Chavannes-près-Renens Tél. 021 557 40 90 www.idheap.ch/ps
22.9.2009	Congrès annuel de l'ASPS: Mesurer l'intégration	Hotel Bern, Berne	ASPS Monbijoustrasse 22 Case postale 3000 Berne 14 Tél. 031 326 19 20 admin@svsp.ch www.asps.ch
13.11.2009	Conférence de l'initiative des villes	Winterthour	Secrétariat Stadt Luzern, Sozialdirektion Hirschengraben 17 6002 Lucerne Tél. 041 208 81 33 info@staedteinitiative.ch www.initiative-villes.ch

Congrès suisse de pédagogie spécialisée 2009 Ouvrir l'horizon – standardisation et différenciation en pédagogie spécialisée

«Standardisation et différenciation», tel est le thème du 6^e Congrès suisse de pédagogie spécialisée qui se déroulera du 31 août au 2 septembre 2009 dans les bâtiments de l'Unitobler à Berne. En choisissant ce thème, le Centre suisse de pédagogie spécialisée, organisateur du Congrès, confronte les discussions en

cours autour de deux tendances contradictoires dans le domaine de la pédagogie spécialisée: d'un côté ce qui est normal, qui correspond à la norme, et de l'autre les particularités et besoins spécifiques individuels de chacun.

Plus d'une centaine de présentations suisses et étrangères ainsi que sept conférences principales permettront d'échanger et d'ouvrir la discussion entre les professionnel(le)s du domaine de la pédagogie spécialisée, de la formation, du social et de la politique.

Journées CSIAS de Soleure

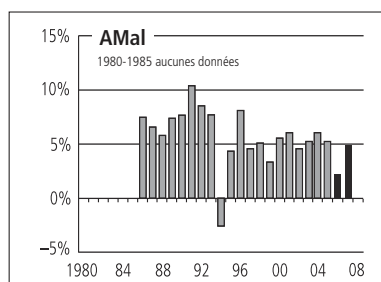
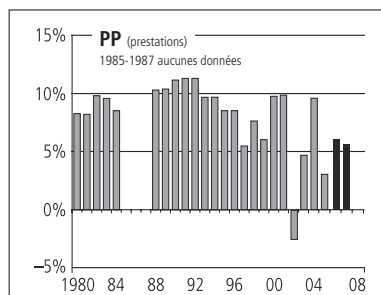
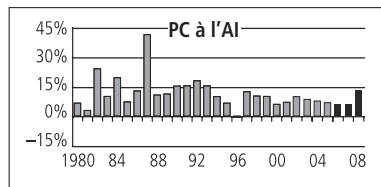
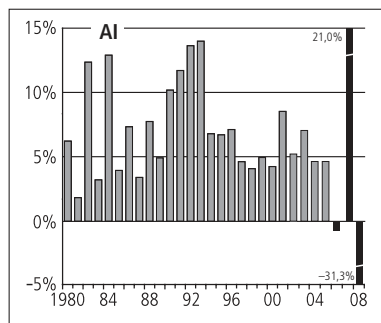
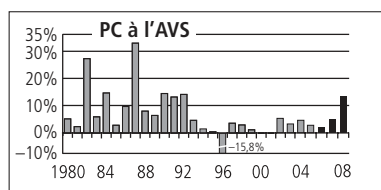
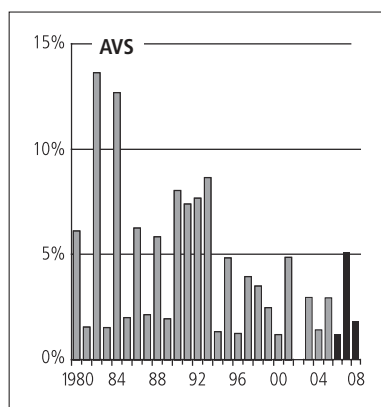
Prévention, activation et intégration en période de crise économique

La Suisse se trouve au début d'une profonde récession. Le Secrétariat d'Etat à l'économie SECO compte avec un taux de chômage de 5,2% en 2010, ce qui aura des conséquences clairement prévisibles pour l'aide sociale: augmentation du nombre de cas associée à une baisse de recettes des collectivités publiques. Cette situation exige une prévention efficace de la pauvreté pour empêcher que des personnes ne tombent pas dans la dépendance vis-à-vis de l'aide sociale. En même temps, il faut déployer des efforts dans le domaine de l'intégration pour permettre aux bénéficiaires de l'aide sociale de retrouver leur indépendance. Dès lors, les journées seront focalisées d'une part sur la prévention, avec un accent particulier sur la prévention précoce auprès des enfants et des adolescents, et d'autre part, sur l'activation et l'intégration. Après l'entrée en vigueur des nouvelles normes CSIAS misant sur les incitations il y a quatre ans, il s'agit aujourd'hui de consacrer un moment à la réflexion. Différents ateliers offriront la possibilité d'échanger des expériences et de discuter des espoirs réalisés ou non réalisés.

Du difficile bonheur d'éduquer... Conjuguer la parentalité, entre imparfait et plus-que-parfait

Si l'on admet généralement que l'on maltraite moins les enfants aujourd'hui que par le passé, comment expliquer l'augmentation de 50% de signalements et demandes d'aide observée dans le canton de Vaud ces cinq dernières années? Faut-il y voir un progrès ou une dérive? Ce congrès a pour objectif de réfléchir aux limites entre «bientraitance» et «maltraitance»: quelles sont-elles? Et surtout, comment se définissent-elles?

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980

**AVS**

		1990	2000	2006	2007	2008	Modification en %
							TM ¹
Recettes	mio fr.	20 355	28 792	34 390	34 801	31 592	-9,2%
dont contrib. ass./empl.		16 029	20 482	24 072	25 274	26 459	4,7%
dont contrib. pouv. publics ²		3 666	7 417	8 815	9 230	9 455	2,4%
Dépenses		18 328	27 722	31 682	33 303	33 878	1,7%
dont prestations sociales		18 269	27 627	31 541	33 152	33 747	1,8%
Résultats des comptes		2 027	1 070	2 708	1 499	-2 286	-252,6%
Capital		18 157	22 720	32 100	40 637 ²	38 351	-5,6% ²
Bénéficiaires de rentes AVS ³	Personnes	1 225 388	1 515 954	1 701 070	1 755 827	1 814 596	3,3%
Bénéf. rentes veuves/veufs	Personnes	74 651	79 715	104 120	107 539	111 220	3,4%
Cotisants AVS, AI, APG		3 773 000	3 904 000	4 113 000	4 150 000	...	...

PC à l'AVS

		1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	1 124	1 441	1 731	1 827	2 072	13,4%
dont contrib. Confédération		260	318	382	403	563	39,7%
dont contrib. cantons		864	1 123	1 349	1 424	1 508	5,9%
Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)		120 684	140 842	156 540	158 717	162 125	2,1%

AI

		1990	2000	2006	2007 ³	2008 ³	TM ^{1,3}
Recettes	mio fr.	4 412	7 897	9 904	11 786	8 162	-30,8%
dont contrib. ass./empl.		2 307	3 437	4 039	4 243	4 438	4,6%
dont contrib. pouv. publics		2 067	4 359	5 730	7 423	3 591	-51,6%
Dépenses		4 133	8 718	11 460	13 867	9 524	-31,3%
dont rentes		2 376	5 126	6 542	6 708	6 282	-6,4%
Résultats des comptes		278	-820	-1 556	-2 081	-1 362	-34,5%
Capital		6	-2 306	-9 330	-11 411	-12 773	11,9%
Bénéficiaires de rentes AI ³	Personnes	164 329	235 529	298 684	295 278	294 080	-0,4%

PC à l'AI

		1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Dépenses (= recettes)	mio fr.	309	847	1 349	1 419	1 608	13,3%
dont contrib. Confédération		69	182	291	306	598	95,3%
dont contrib. cantons		241	665	1 058	1 113	1 010	-9,3%
Bénéficiaires (personnes, av. 1997 cas)		30 695	61 817	96 281	97 915	101 535	3,7%

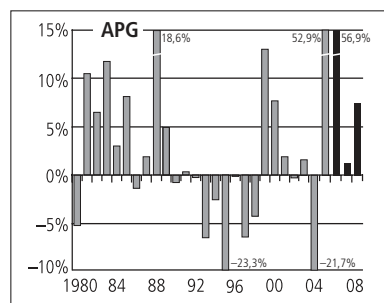
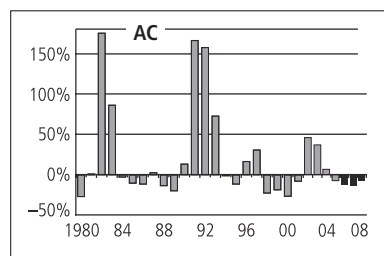
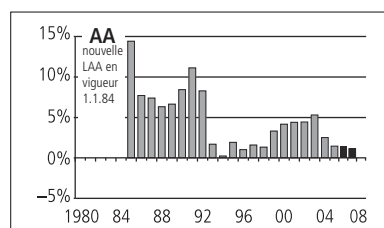
PP / 2^e pilier Source: OFS/OFAS

		1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes	mio fr.	32 882	46 051	53 734	58 560	...	9,0%
dont contrib. salariés		7 704	10 294	13 488	14 172	...	5,1%
dont contrib. empl.		13 156	15 548	19 908	22 684	...	13,9%
dont produit du capital		10 977	16 552	15 081	15 467	...	2,6%
Dépenses		15 727	31 605	36 081	36 650	...	1,6%
dont prestations sociales		8 737	20 236	26 895	28 407	...	5,6%
Capital		207 200	475 000	604 400	625 200	...	3,4%
Bénéficiaires de rentes	Bénéf.	508 000	748 124	896 026	905 360	...	1,0%

AMal

		1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes	mio fr.	8 869	13 944	19 685	20 245	...	2,8%
dont primes (à encaisser)		6 954	13 442	19 384	19 774	...	2,0%
Dépenses		8 417	14 056	18 737	19 654	...	4,9%
dont prestations		8 204	15 478	20 653	21 639	...	4,8%
dont participation aux frais		-801	-2 288	-3 042	-3 159	...	3,8%
Résultats des comptes		451	-113	948	590	...	-37,7%
Capital		...	7 122	9 604	10 231	...	6,5%
Réduction de primes		332	2 545	3 309	3 421	...	3,4%

Modification des dépenses en pour-cent depuis 1980



AA tous les assureurs	1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes	4 181	5 992	7 674	8 014	...	4,4%
dont contrib. des assurés	3 341	4 671	6 009	6 238	...	3,8%
Dépenses	3 259	4 546	5 485	5 531	...	0,9%
dont prestations directes avec rench.	2 743	3 886	4 724	4 762	...	0,8%
Résultats des comptes	923	1 446	2 190	2 483	...	13,4%
Capital	12 553	27 322	38 387	41 051	...	6,9%

AC Source: SECO		1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes	mio fr.	736	6 230	4 651	4 820	5 138	6,6%
dont contrib. sal./empl.		609	5 967	4 253	4 404	4 696	6,6%
dont subventions		—	225	390	402	429	6,7%
Dépenses		452	3 295	5 706	4 798	4 520	-5,8%
Résultats des comptes		284	2 935	-1 054	22	618	...
Capital		2 924	-3 157	-3 729	-3 708	-3 090	-16,7%
Bénéficiaires ⁴	Total	58 503	207 074	299 282	261 341	244 030	-6,6%

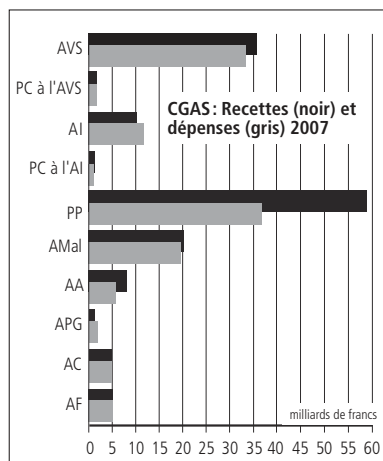
APG	1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes	1 060	872	999	939	776	-17,4%
dont cotisations	958	734	864	907	950	4,7%
Dépenses	885	680	1 321	1 336	1 437	7,5%
Résultats des comptes	175	192	-321	-397	-661	66,4%
Capital	2 657	3 455	2 541	2 143	1 483	-30,8%

AF	1990	2000	2006	2007	2008	TM ¹
Recettes estimées	3 049	4 517	5 009	5 145	...	2,7%
dont agric. (Confédération)	112	139	120	117	...	-2,9%

Compte global des assurances sociales (CGAS*) 2007

Branches des assurances sociales	Recettes mio fr.	TM 2006/2007	Dépenses mio fr.	TM 2006/2007	Résultats des comptes mio fr.	Capital mio fr.
AVS (CGAS)	35 447	5,4%	33 303	5,1%	2 144	40 637
PC à l'AVS (CGAS)	1 827	5,5%	1 827	5,5%	—	—
AI (CGAS)	10 315	4,2%	11 905	3,9%	-1 590	-10 920
PC à l'AI (CGAS)	1 419	5,2%	1 419	5,2%	—	—
PP (CGAS) (estimation)	58 560	9,0%	36 650	1,6%	21 910	625 200
AMal (CGAS)	20 245	2,8%	19 654	4,9%	590	10 231
AA (CGAS)	8 014	4,4%	5 531	0,9%	2 483	41 051
APG (CGAS)	980	5,5%	1 336	1,2%	-356	2 143
AC (CGAS)	4 820	3,6%	4 798	-15,9%	22	-3 708
AF (CGAS) (estimation)	5 145	2,7%	5 090	2,2%	55	...
Total consolidé (CGAS)	146 280	6,2%	121 022	2,6%	25 258	704 633

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



Indicateurs d'ordre économique

	2000	2003	2004	2005	2006	2007
Taux de la charge sociale ⁵ (indicateur selon CGAS)	26,1%	27,3%	27,2%	27,6%	27,3%	27,6%
Taux des prestations sociales ⁶ (indicateur selon CGAS)	19,8%	22,1%	22,4%	22,5%	21,8%	21,4%

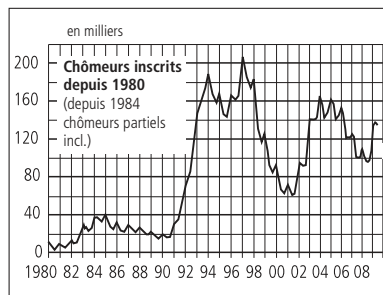
Chômeurs(-ses)

	ø 2006	ø 2007	ø 2008	mars 09	avril 09	mai 09
Chômeurs complets ou partiels	131 532	109 189	101 725	134 713	136 709	135 128

Démographie

Scénario A-00-2005, «moyen», OFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Rapport de dépendance <20 ans ⁷	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Rapport de dépendance des personnes âgées ⁷	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



- 1 Taux de modification annuel le plus récent = TM.
- 2 Y compris transfert de la part de la Confédération à la vente de l'or de la BNS (7038 millions de francs) en 2007.
- 3 Valeur non comparable avec l'année précédente en raison de la RPT.
- 4 Le nombre de chômeurs se trouve à la fin du tableau.
- 5 Rapport en pour-cent des recettes des assurances sociales au produit intérieur brut.
- 6 Rapport en pour-cent des prestations des assurances sociales au produit intérieur brut.

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

Source: Statistique des assurances sociales suisses 2009 de l'OFAS; seco, OFS.
Informations: salome.schuepbach@bsv.admin.ch

Livres

Généralités

Christian Suter, Silvia Perrenoud, René Levy, Ursina Kuhn, Dominique Joye Pascale Gazareth (éds): **Rapport social 2008. La Suisse mesurée et comparée.** 2009, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société, p.a. Université de Genève, Dépt. de sociologie, Uni-Mail, 1211 Genève 4. www.editions-seismo.ch. Détails et informations complémentaires sur le Rapport social: www.rapportsocial.ch. 340 p. 42 francs. ISBN 978-2-88351-041-8.

Le Rapport social 2008 rend compte, à l'aide de données et d'indicateurs systématiques, de la situation présente de la société et des changements importants qui s'opèrent en Suisse. Quelles sont les inégalités marquantes de la société suisse – en particulier dans le système de formation? Comment le visage culturel de la Suisse s'est-il modifié – entre autres sous l'angle du plurilinguisme? Où en est la cohésion sociale en Suisse – quant à l'engagement bénévole, par exemple? Dans quelle mesure la vie politique en Suisse s'est-elle polarisée et politisée? Qu'en est-il du rapport entre la société et l'environnement – comment la conscience écologique et les comportements envers l'environnement dans la population suisse se sont-ils modifiés ces dernières années? La situation économique, sociale, culturelle, politique et écologique de la Suisse est comparée à celle d'un certain nombre d'autres pays: la France, l'Allemagne, la Suède, l'Espagne, l'Angleterre, et les Etats-Unis. Cet ouvrage contient, à côté d'une sélection de 75 indicateurs, des contributions analytiques portant sur l'inégalité des chances devant la formation, le multilinguisme, l'engagement bénévole, la polarisation politique et la conscience et les comportements écologiques.

Le Rapport social 2008 fait suite aux éditions 2000 et 2004, dont les

données et graphiques ont été largement retravaillés, actualisés et complétés avec de nouveaux indicateurs. Les données sont présentées graphiquement et sont disponibles sous forme électronique sur CD-ROM. Les cinq contributions analytiques de même que les commentaires des indicateurs ont été totalement renouvelés.

Pasqualina Perrig-Chiello, François Höpflinger, Christian Suter, avec la collaboration de Philippe Wanner et de Stephan Wolf: **Rapport des générations en Suisse – structures et relations intergénérationnelles.** 2009, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société, p.a. Université de Genève, Dépt. de sociologie, Uni-Mail, 1211 Genève 4. www.editions-seismo.ch. 430 p. 58 francs. ISBN 978-2-88351-039-5.

Les conflits entre jeunes et personnes âgées font couler beaucoup d'encre. Le stéréotype des personnes âgées «profiteuses» a supplanté celui de la jeunesse rebelle. En Suisse, le vieillissement de la société a profondément modifié la vie de toutes les générations confondues. Pourtant, la cohabitation de celles-ci se caractérise largement par la solidarité. Telle est l'une des conclusions du «Rapport des générations en Suisse» du Programme national de recherche «L'enfance, la jeunesse et les relations entre générations dans une société en mutation» (PNR 52).

Santé publique

Felix Gutzwiller, Fred Paccaud (éditeurs) Thomas Abel, Ursula Ackermann-Liebrich, Charlotte Braun-Fahrländer, Philippe Chastonay, Peter Jüni, André Rougemont et Robert Steffen (co-éditeurs): **Médecine sociale et préventive – Santé publique.** 3^e éd., entièrement révisée. 2009, Editions Hans Huber, Länggassstr. 76, 3000 Berne 9. 501 p. 68 francs. ISBN 978-3-456-83913-4.

Ce livre présente les fondements théoriques et les applications pra-

tiques de la médecine sociale et préventive et de la santé publique. La première partie est consacrée aux concepts fondateurs de la discipline, ainsi qu'aux théories et aux méthodes utilisées en santé publique. La deuxième partie présente les aspects spécifiques, en particulier l'épidémiologie des principales maladies ainsi que les outils de prévention et de prise en charge. Cette partie comprend également la santé internationale, la médecine de l'environnement, la médecine du travail et la médecine des assurances.

Egalité

Sylvie Durrer, Nicole Jufer, Stéphanie Pahud: **La place des femmes et des hommes dans la presse écrite généraliste de Suisse romande des années 80 à nos jours.** 2009, Editions Seismo, Sciences sociales et problèmes de société, p.a. Université de Genève, Dépt. de sociologie, Uni-Mail, 1211 Genève 4. www.editions-seismo.ch. 360 p. 55 fr. ISBN 978-2-88351-038-8.

Cet ouvrage propose une enquête sur les femmes et les hommes, sujets et objets du discours médiatique de la presse écrite romande. A la croisée des études de genre, de l'analyse linguistique du discours et des sciences des médias, cette étude analyse une douzaine de titres et porte sur différentes périodes allant de 1982 à 2006. Plus de 7000 articles comprenant aussi bien des reportages que des commentaires ou des interviews ont été passés au peigne fin. Quelque 15 000 personnes ont été soumises à une analyse très serrée, afin de répondre, notamment, aux questions suivantes: Dans quelles proportions et de quelle manière parle-t-on de ces personnes? Quels sont les qualificatifs utilisés? Les textes sont-ils accompagnés de photos? Le statut professionnel ou familial des personnes mentionnées est-il indiqué? Les papiers des rédactrices et des rédacteurs traitent-ils les femmes et les hommes de la même façon? Les diverses rubriques font-elles la même part aux femmes et aux hommes? Et cetera.

Inédite tant par sa démarche que par son envergure, cette enquête montre que, quand bien même le paysage médiatique romand a considérablement changé, il est un phénomène qui est resté d'une grande stabilité: la différence de traitement des femmes et des hommes par les médias.



Nouvelles publications

	Source N° de commande Langues, prix
L'indemnité en cas d'intempéries – information aux employeurs. Edition 2009	716.600 d/f/i ¹ gratuit
La statistique de l'aide sociale – résultats 2007	758-0900 d/f ² gratuit

¹ Secrétariat d'Etat à l'économie SECO, Direction du travail, Marché du travail / Assurance-chômage. Pour plus d'informations www.espace-emploi.ch

² Office fédéral de la statistique, 2010 Neuchâtel, tél. 032 713 60 60, fax 032 713 60 61, mél. order@bfs.admin.ch

Sécurité sociale (CHSS)

La revue, lancée en 1993, paraît 6 fois par an. Chaque numéro contient un dossier sur un thème d'actualité. Les dossiers publiés dès 2007 :

- N° 1/07 Sécurité sociale et marché du travail
- N° 2/07 Assurances sociales et solidarité
- N° 3/07 Plan directeur de recherche 2008-2011 «Sécurité sociale»
- N° 4/07 Droits de l'enfant
- N° 5/07 Nouvelle péréquation financière
- N° 6/07 Application de la 5^e révision de l'AI
- N° 1/08 Politique de la vieillesse en Suisse
- N° 2/08 Nouvelle loi sur les allocations familiales
- N° 3/08 Pas de dossier
- N° 4/08 Approche économique des questions sociales
- N° 5/08 Politique suisse de l'enfance et de la jeunesse
- N° 6/08 Prévention et promotion de la santé
- N° 1/09 AI: un an de « Cinquième »
- N° 2/09 Prévoyance vieillesse
- N° 3/09 Les jeunes et la violence

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

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

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

Impressum

Editeur	Office fédéral des assurances sociales (OFAS)	Traduction	Service linguistique de l'OFAS
Rédaction	Rosmarie Marolf Mél. rosmarie.marolf@bsv.admin.ch Téléphone 031 322 91 43 Sabrina Gasser, administration Mél. sabrina.gasser@bsv.admin.ch Téléphone 031 325 93 13 La rédaction ne partage pas forcément les opinions des auteurs extérieurs à l'OFAS.	Copyright	Reproduction autorisée avec l'accord de la rédaction
Commission de rédaction	Adelaide Bigovic-Balzardi, Bernadette Deplazes, Géraldine Luisier, Stefan Müller, Christian Wiedmer	Tirage	Version allemande: 5100 ex. Version française: 1800 ex.
Abonnements et informations	OFCL 3003 Berne Téléfax 031 325 50 58 www.ofas.admin.ch Mél. verkauf.zivil@bbl.admin.ch	Prix	Abonnement annuel (6 numéros) Suisse: 53 francs (TVA incluse) Etranger: 58 francs Prix du numéro: 9 francs
		Diffusion	OFCL, Diffusion publications 3003 Berne
		Impression	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG ISSN 1420-2689 318.998.3/09f