

Des champs politiques marqués par le fédéralisme, comparatif européen

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



Beat Baumann

Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social



Rahel Strohmeier Navarro Smith

Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social

La dimension territoriale de la politique sociale

Le *rescaling*, ou reterritorialisation, désigne la nouvelle orientation de l'organisation de l'Etat social entraînant un déplacement des compétences entre ses différents niveaux (national, régional et communal),

dans laquelle les niveaux décentralisés acquièrent une importance croissante au détriment de l'Etat central (Kazepov 2008). Souvent, plusieurs niveaux d'exécution (Etat central, région, commune) interviennent dans la planification, le pilotage et la fourniture de prestations (*multi-level governance* ou gouvernance multi-

niveaux). Des institutions décentralisées obtiennent des pouvoirs de décision nouveaux, assument de nouveaux rôles, en tant que mandataires ou organes de surveillance, et pratiquent de nouvelles formes d'action administrative (nouvelle gestion publique, externalisation, mandats de prestations, etc.). De plus en plus d'organisations non gouvernementales, avec ou sans but lucratif, se transforment en producteurs et en fournisseurs de prestations sociales traditionnellement fournies par l'Etat (Harvey 1989). De la sorte, ce n'est plus l'Etat (central) qui fait la politique sociale mais un welfare regime ou un système formant Etat-Providence. L'ancien Etat prestataire (« *Leistungsstaat* ») cède la place à un Etat garant (« *Gewährleistungsstaat* », cf. Bieling 2009, 238), où l'Etat (central) assume la responsabilité d'ensemble de ses missions, mais ne doit pas nécessairement exercer toutes les fonctions qui leur sont liées. La reterritorialisation comprend différentes fonctions (régulation, pilotage, financement et fourniture de prestations) qui peuvent être diversement combinées entre les différents niveaux de l'Etat et des acteurs privés.

L'hypothèse de travail du projet européen de recherche¹ était que la période est caractérisée par une phase intensive de construction et de transformation structurelle du secteur social, accompagnée d'évolutions contradictoires tant vers une forte décentralisation que vers des phénomènes isolés de (re)centralisation. L'étude montre que cette situation est ambivalente : l'implantation locale des prestations sociales augmente leur efficacité, mais les différences régionales dans le traitement des problèmes socio-économiques sont de plus en plus importantes. L'étude s'est donc penchée sur les processus de

¹ Le projet de recherche européen « Rescaling of Social Welfare Policies – A comparative study on the path towards multi-level governance in Europe » a été conduit par Yuri Kazepov, professeur à la faculté de sociologie de l'Université d'Urbino (Italie), et coordonné par Kai Leichsenring, du Centre Européen de Recherche en Politique Sociale, basé à Vienne (Autriche). Cette étude comparative porte sur les conséquences des tendances à la décentralisation et à la privatisation dans trois champs politiques – l'aide sociale, les mesures d'activation du marché du travail et l'aide aux personnes âgées

– dans huit pays européens – Espagne, Finlande, France, Italie, Norvège, Pologne, Suède et Suisse – de 1980 à 2006. L'équipe suisse était composée de Beat Baumann (responsable du projet), Jürgen Stremlo (co-responsable du projet), Annegret Bieri et Rahel Strohmeier Navarro Smith, de la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social. Publication finale du projet : Kazepov, Yuri (éd.) (2010), *Rescaling Social Policies towards Multilevel Governance in Europe*, Ashgate, Farnham. Pour tout renseignement sur le projet, consulter le document : www.euro.centre.org/detail.php?xml_id=89; www.hslu.ch/s-abstract_rescaling.pdf.

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

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

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

Différentes tendances de décentralisation et de (re)centralisation se dessinent selon les champs politiques. Dans tous les pays étudiés a commencé une transformation parfois importante des institutions chargées des *politiques actives du marché du travail*, avec des mesures aux niveaux local et régional (agences de l'autorité nationale de l'emploi ou antennes des collectivités territoriales). Les prestations sociales comme le placement ou les programmes d'insertion par le travail nécessitent un contact personnel avec la personne au chômage. Dans les trois pays scandinaves étudiés (Finlande, Norvège et Suède), qui sont des Etats unitaires, les compétences de l'autorité nationale de l'emploi ont été transférées à des antennes régionales et locales (déconcentration). En Pologne, en France et en Italie, une réforme générale de l'Etat a donné lieu à une décentralisation qui a eu des conséquences indirectes sur l'organisation de la poli-

tique de l'emploi: en Pologne et en France, une décentralisation politique progressive a entraîné un transfert limité de compétences aux collectivités locales, et en Italie, un transfert général des compétences aux régions s'est accompagné d'un désengagement complet de l'Etat central. La Suisse, en revanche, possède une longue tradition fédérale. Dans les 20 à 30 dernières années, elle a plutôt été le théâtre d'une centralisation des mesures du marché du travail: l'Etat fédéral en a assumé la responsabilité générale et en a délégué l'exécution (fournir les prestations) aux cantons. Dans l'immédiat après-guerre, c'étaient les communes et les cantons qui proposaient des possibilités d'emploi aux personnes au chômage.

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

par ailleurs que l'importance de l'aide sociale en Suisse a augmenté depuis son intégration dans le système de sécurité sociale, ce qui se traduit par une augmentation constante du nombre de bénéficiaires jusqu'à 2006 (OFS, 2010).

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

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

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

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

L'analyse des pays étudiés montre qu'une transformation de l'Etat accompagnée à la fois d'un transfert de compétences à des collectivités infranationales et de l'intervention de nouveaux acteurs n'entraîne une amélioration en termes de proximité des citoyens et d'efficacité des prestations que si l'Etat central assume le contrôle de la qualité, réduit les différences régionales, renforce la position des chômeurs en leur accordant des droits et transfère aux collectivités infranationales les ressources financières requises. Si ces dernières ne disposent pas du financement nécessaire, la décentralisation n'est rien d'autre qu'une réduction des prestations aux

conséquences complètement arbitraires. Si, par ailleurs, il n'y a pas de cadre juridique solide pour soutenir les chômeurs, le risque de mesures arbitraires est grand. Si, enfin, l'Etat central n'assume aucun contrôle, de grandes différences régionales peuvent apparaître, et avec elles des risques sérieux pour la cohésion de l'Etat.

La Suisse : gouvernance et administration multiniveaux

La gouvernance de la politique sociale suisse s'insère dans un système qui se développe sur plusieurs niveaux. Les cantons délèguent des compétences à la Confédération et sont chargés de mettre en œuvre les lois (fédéralisme d'exécution) ou accomplissent une mission conjointement avec la Confédération et/ou les

fixées par la Confédération et mises en œuvre par les cantons ; en cas de chômage de longue durée, il s'agit de l'aide sociale, réglementée par les cantons et souvent mise en œuvre par les communes. Dans l'aide et dans les soins aux personnes âgées, seul le financement des soins de santé dans le cadre de l'assurance-maladie obligatoire de base est réglementé au niveau national. L'organisation et la garantie des prestations de l'aide et des soins aux personnes âgées sont en revanche du ressort des cantons et des communes. Dans ce domaine, la Confédération n'a qu'une compétence législative limitée, qui concerne surtout le cofinancement des prestations médicales. On constate que la législation de l'aide sociale et de l'aide et des soins aux personnes âgées est davantage décentralisée que celle des mesures du marché du travail.

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

T1

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

Source : représentation des auteurs
 ++ Compétences très élevées
 +(+) Compétences élevées
 - Aucune compétence
 + Compétences moyennes
 (+) Compétences limitées

communes (exécution en commun). La collaboration entre les niveaux est toutefois différente selon le champ politique, comme le montre le tableau T1. Pour le dire autrement, chaque champ politique est structuré différemment sur les plans territorial et institutionnel. Les mesures du marché du travail sont fournies par différents sous-systèmes de la sécurité sociale : en cas de perte d'emploi, il s'agit des mesures de l'assurance-chômage, fixées par la Confédération et mises en œuvre par les cantons ; en cas d'incapacité de gain suite à une invalidité, il s'agit des mesures de l'AI, également

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

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

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

En ce qui concerne la coordination horizontale entre acteurs de l’Etat (la plupart du temps, les autorités compétentes) et du secteur privé (souvent des organisations non gouvernementales d’intérêt public), la Suisse est un modèle à l’échelle européenne – même si, vu de l’intérieur, des améliorations peuvent encore être apportées ici ou là. La coopération en matière d’aide et de soins aux personnes âgées est fixée dans le cadre de conventions de prestations, les organisations concernées perçoivent des financements publics et, dans le domaine des soins, emploient de plus en plus des personnes spécialement formées à leurs tâches, conformément aux dispositions de la LAMal. Par comparaison, en Italie et en Espagne, l’intervention du tiers secteur dans les prestations d’aide et de soins aux per-

sonnes âgées correspond à une situation très différente: les prestations sont fournies par des non-professionnels, souvent des bénévoles, dans des cas où elles ne peuvent pas ou plus être apportées par la famille. Toutefois, l’intervention de professionnels n’est pas en soi une garantie que les prestations répondront aux besoins des personnes dans une situation de détresse.

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

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

politique dans une répartition des compétences donnée, sans doute sous-optimale ?

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

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

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

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

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

Bibliographie

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

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

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

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

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

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

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

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

Beat Baumann, lic. rer. pol., chargé de cours et responsable de projet à la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social.

Mél.: beat.baumann@hslu.ch

Rahel Strohmeier Navarro Smith, lic. phil., chargée de cours et responsable de projet à la Haute Ecole Spécialisée de Lucerne – Travail social.

Mél.: rahel.strohmeier@hslu.ch