

LE DÉFI DE LA COORDINATION : FÉDÉRALISME ET INCOHÉRENCES DU SYSTÈME SUISSE DE SÉCURITÉ SOCIALE

Giuliano Bonoli, IDHEAP, University of Lausanne

8^{ème} Journée de la gouvernance des entreprises publiques, IDHEAP,
Lausanne, 25 août 2023

2 ETATS SOCIAUX MULTINIVEAUX

- Différents programmes sont sous la responsabilité de différents niveaux de l'Etat
- Cela peut générer un comportement non coopératif entre les niveaux de l'Etat (*credit claiming*, transfert des coûts)
- Des États-sociaux à plusieurs niveaux existent dans les pays fédéraux
- Mais aussi dans certains États unitaires où l'aide sociale est fournie au niveau local (par exemple en Suède)
- La notion est utile pour penser à un État-social de l'UE
- Une structure à plusieurs niveaux génère des dilemmes et des mauvaises incitations

DILEMME: VISIBILITÉ OU ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE

- Les politiques sociales permettent de revendiquer la visibilité, de la pertinence à des entités publiques
- Historiquement, les politiques sociales ont été utilisées pour créer un sentiment d'appartenance nationale (voir par exemple Ferrera 1993; 2005)
- Dans de nombreux pays, l'aide sociale est l'une des dernières fonctions importantes encore remplies au niveau local.
- ... mais ils ont un coût
- Les dépenses sociales peuvent avoir un impact massif sur les budgets, en particulier en temps de crise ou de restructuration
- Risque de devoir augmenter les impôts, faillite, réputation d'incompétence

Bonoli, G., Trein, P., & Natili, M. (2018). A federalist's dilemma: Trade-offs between social legitimacy and budget responsibility in multi-tiered welfare states *Journal of European Social Policy*.

4 COMMENT LES PAYS RÉAGISSENT-ILS AU DILEMME?

- Type de fédération : ancienne ou nouvelle
 - Dans les nouvelles fédérations (Italie, Espagne), il est plus important de montrer la pertinence
- Pays uni- ou plurinational
 - Les clivages basés sur l'identité peuvent pousser les unités territoriales à prioriser la pertinence
- Degré d'autonomie fiscale
 - Si une unité territoriale peut s'attendre à être sauvée, plus susceptible de choisir pertinence

5 TRANSFERT DE CHARGES. UNE VOIE DE SORTIE?

- Les différents niveaux de l'Etat ont deux options pour faire face à des charges de sécurité sociale croissantes:
- Aider les bénéficiaires à réintégrer le marché du travail...
- ... ou bien les transférer sur les programmes (et le budget) de quelqu'un d'autre
- Le transfert des coûts permet aux unités de conserver la politique et de transférer le coût

Bonoli, G., & Trein, P. (2016). Cost-Shifting in Multitiered Welfare States: Responding to Rising Welfare Caseloads in Germany and Switzerland. *Publius: The Journal of Federalism*, 4(46), 596-622.

COMMENT SE FAIT LE TRANSFERT DES CHARGES?

- Transfert des coûts vers le bas : les institutions nationales limitent l'accès aux programmes nationaux, généralement en modifiant la loi. Exemples:
 - Suppression progressive des régimes de retraite anticipée
 - Introduction de conditions d'éligibilité plus strictes à l'assurance chômage et /ou à l'assurance invalidité
- Transfert de coûts vers le haut: dans le cadre de la législation existante, les niveaux inférieurs de l'Etat facilitent l'accès aux programmes nationaux. Exemples:
 - En offrant des emplois à durée limitée rémunérés à des clients qui ne travaillent pas (ouverture d'un nouveau droit à l'assurance chômage)
 - En aidant les clients à obtenir des prestations d'invalidité

7 EXEMPLES DE TRANSFERT DES COÛTS

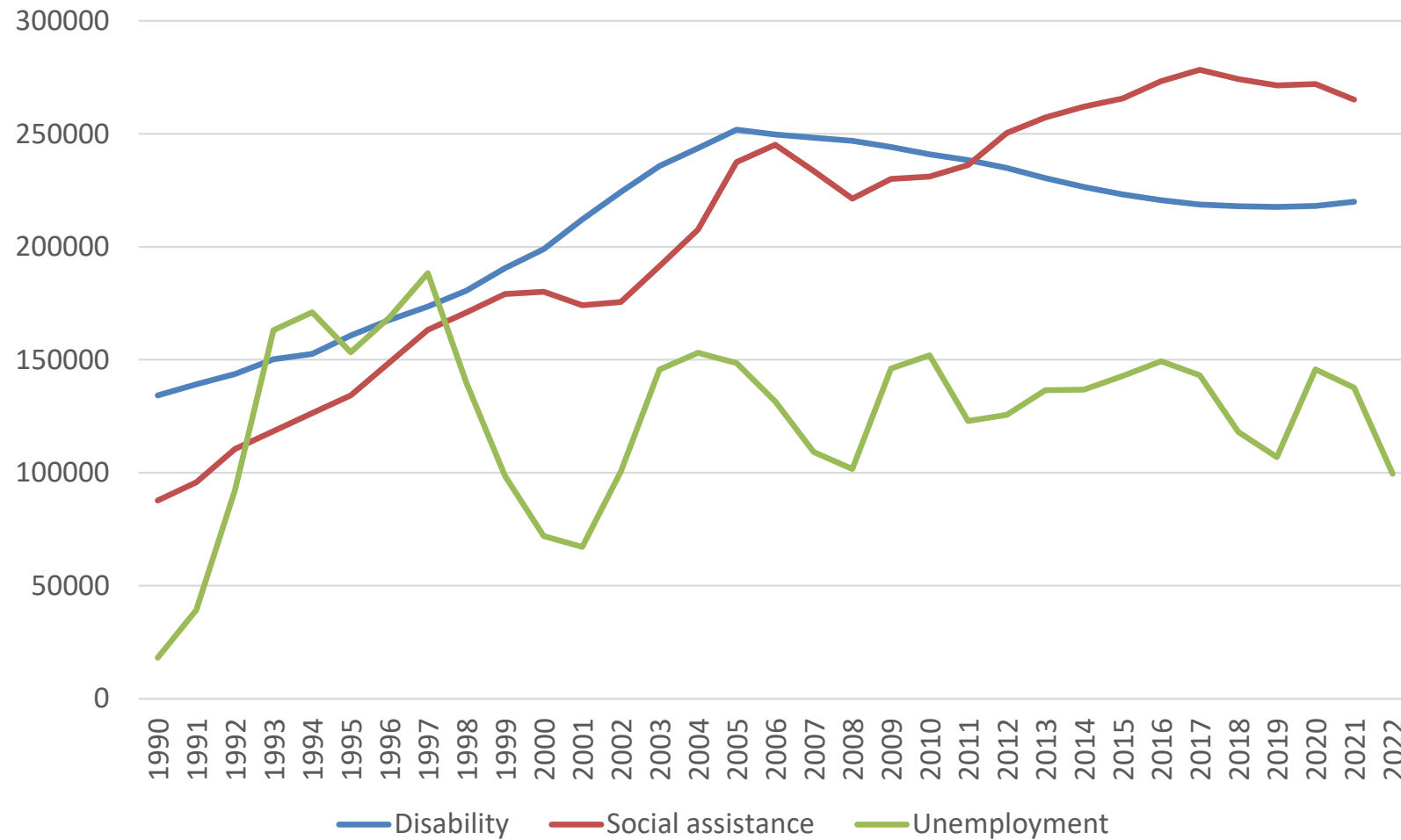
- Allemagne:
 - Des *Beschäftigungsgesellschaften*, fournissaient des emplois de 1 an à des clients de l'aide sociale (en 2002, environ 220 000 bénéficiaires)
- Suisse:
 - Jusqu'en 2009, le canton de Genève appliquait un dispositif de garantie d'emploi pour les chômeurs en fin de droit
 - La Confédération a estimé le coût du transfert des coûts à 90 millions de francs par an pour l'assurance-chômage
- Espagne:
 - Les niveaux de prestations des régions sont calibrés de manière à exclure ceux qui ont accès aux programmes nationaux (par exemple, *Plan Prepara*).
 - Certaines régions financent des ONG pour fournir des emplois à des clients de l'aide sociale (Catalogne, La Rioja, Castilla y León)

TRANSFERT DE COÛTS: UNE OPTION ATTRAYANTE MAIS INEFFICACE

- Le transfert des coûts permet aux unités territoriales de :
 - Conserver la responsabilité pour la politique publique en question
 - Limiter les coûts
- Cependant, il est inefficace
 - On s'efforce de déplacer les clients plutôt que de les aider à trouver un emploi
 - Les clients sont transférés d'un programme à l'autre au lieu d'être sérieusement aidés
 - Le temps est perdu et la probabilité de travailler à nouveau diminue avec le temps

9

TENDANCES EN TERMES DE BÉNÉFICIAIRES EN SUISSE



10 RÉPONSE : COLLABORATION INTERINSTITUTIONNELLE (CII)

- Début des années 2000 : projets cantonaux de collaboration interinstitutionnelle entre l'assurance-invalidité, l'assurance-chômage et l'aide sociale
- Entre 2005 et 2010, grand projet fédéral dans 16 cantons (MAMAC)
- Les cas complexes de zone grise sont référés à une entité commune
- Une stratégie de réemploi est convenue entre les trois agences
- Les décisions sont contraignantes pour tous les organismes
- Un discours fort sur les vertus de la collaboration

- Évaluation publiée en 2010
- Les résultats sont mitigés
- Impact sur les clients envoyés par l'assurance-chômage : négatif
- Impact sur les clients envoyés par l'aide sociale : néant
- Quelques doutes quant à la validité de l'étude
- Malgré cela, le gouvernement fédéral décide de s'en tenir à la collaboration interinstitutionnelle afin de promouvoir la coordination.
- Les options plus radicales sont refusées :
 - Une refonte radicale du système
 - Le transfert de l'aide sociale au niveau fédéral (consultation en 2015)

12 LA COORDINATION AUJOURD'HUI

- Insatisfaction du personnel en charge de la mise en œuvre (*street level bureaucrats*).
- Les problèmes sociaux restent limités, peu d'incitations à se lancer dans une réforme majeure
- Développement de nouvelles formes de collaboration, p.ex. les Unités communes ORP-CSR dans le canton de Vaud

LE NOUVEAU CONTEXTE – PÉNURIE DE MAIN D'OEUVRE QUALIFIÉE

- Les transferts de charges sont moins problématiques
- Comment adapter le système au nouveau contexte?
- Elargir la collaboration:
 - au secteur des migrations (personnes réfugiées)
 - à la formation professionnelle
- Défi: développer des solutions win-win

Merci de votre attention!