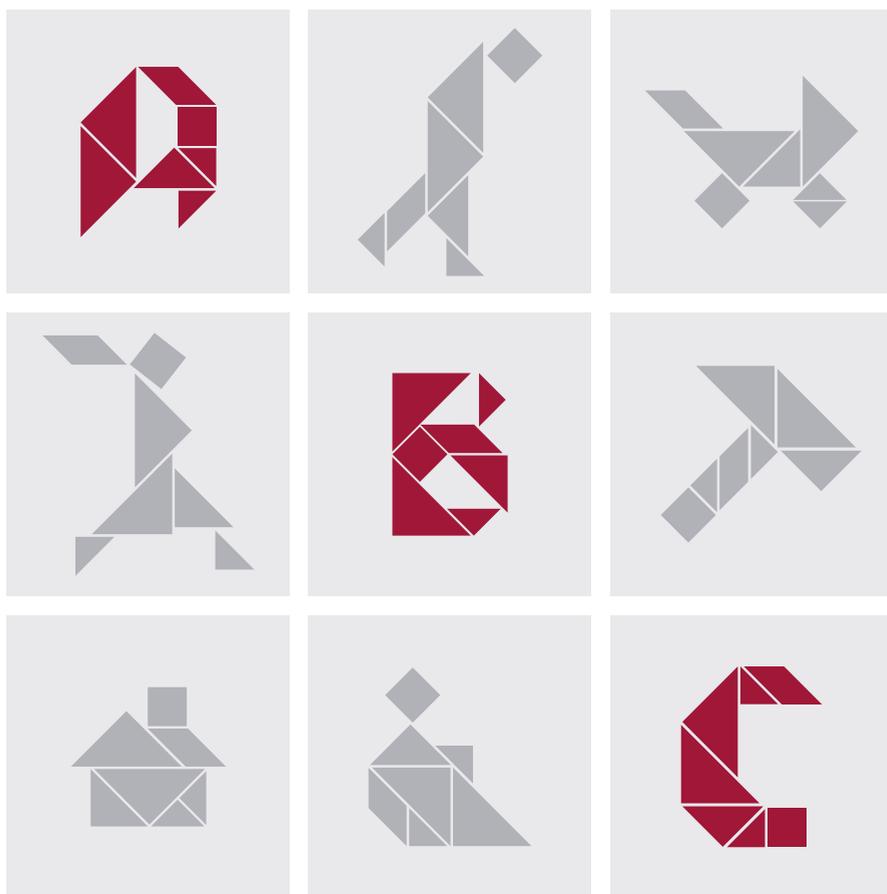


Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder,
Ueli Tecklenburg (dir.)



Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin,

Valérie Hugentobler, Carlo Knöpfel,

Pascal Maeder et Ueli Tecklenburg (dir.)

Dictionnaire de politique sociale suisse

Jean-Michel Bonvin, Valérie Hugentobler,
Carlo Knöpfel, Pascal Maeder
et Ueli Tecklenburg (dir.)



Publié avec le soutien des organisations suivantes : Académie suisse des sciences humaines et sociales ; Association suisse de politique sociale ; Domaine du travail social de la Haute école spécialisée de Suisse occidentale ; Fonds de la loterie suisse des cantons d'Argovie, Bâle-Campagne, Bâle-Ville et Soleure ; fondation anonyme à Genève ; Haute école de travail social de la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse ; Loterie romande ; Pôle de recherche national LIVES/Centre LIVES ; Société suisse d'utilité publique ; VPS Verlag Personalvorsorge & Sozialversicherung. Nous remercions le Fonds national suisse de la recherche scientifique pour le soutien de cette publication.

Titre de l'édition allemande

Wörterbuch der Schweizer Sozialpolitik

Publié par

Éditions Seismo, Sciences sociales et questions de société SA, Zurich et Genève

www.editions-seismo.ch

info@editions-seismo.ch

Texte © les auteur-e-s 2020

ISBN 978-2-88351-088-3 (Print)

ISBN 978-2-88351-729-5 (PDF)

<https://doi.org/10.33058/seismo.20729>

Couverture : Vincent Freccia, COBRA Communication & Branding, Lausanne



Cet ouvrage est couvert par une licence Creative Commons
Attribution – Pas d'Utilisation Commerciale – Pas de Modification
4.0 International (CC BY-NC-ND 4.0)

Constitution fédérale et constitutions cantonales fixent également des exigences visant à limiter les déficits ou l'endettement, suivant en cela d'une certaine manière la théorie néolibérale. L'article 126 de la Constitution fédérale dicte que «La Confédération équilibre à terme ses dépenses et ses recettes» et règle les grandes lignes du frein à l'endettement de la Confédération.

La loi sur les finances, qu'elle soit fédérale ou cantonale, concrétise les dispositions constitutionnelles liées spécifiquement à la gestion des finances. D'autres lois encadrent et contraignent la politique budgétaire. Mentionnons les lois sur le régime financier qui règlent les modalités fiscales et para-fiscales suivant lesquelles les collectivités perçoivent leurs recettes. Dans le contexte suisse, il est également nécessaire de mentionner les dispositions légales qui régissent la péréquation financière et la répartition des tâches entre les échelons institutionnels (Confédération-cantons ; respectivement canton-communes).

Le système de démocratie directe suisse limite la marge de manœuvre de la politique budgétaire. En effet, modifier les lois et en particulier les lois fiscales demande davantage d'efforts et de temps. Il est techniquement impossible de les amender dans le cadre de l'élaboration du budget, par exemple. Le risque est donc accru que les interventions discrétionnaires soient procycliques parce qu'elles exercent leurs effets trop tardivement, alors que le déséquilibre conjoncturel s'est déjà résorbé. C'est la raison pour laquelle la tendance, à l'échelon fédéral, est plutôt de laisser agir les stabilisateurs automatiques. Le frein à l'endettement de la Confédération concrétise cette volonté. L'expérience réalisée depuis son introduction montre qu'il contraint effectivement les dépenses fédérales à s'ajuster à la conjoncture de manière anticyclique. Par contre, il n'empêche pas une hausse structurelle des dépenses dès lors que cette augmentation s'accompagne d'une élévation – elle aussi

structurelle – des recettes (notamment sur la période récente obtenue par une augmentation du taux de TVA). De leur côté, les cantons ont récemment introduit des règles contraignantes visant à équilibrer les budgets et les comptes, sans faire grand cas de la situation conjoncturelle. En phase d'écart de production négatif, de telles dispositions peuvent obliger à des programmes d'austérité qui, du coup, ont des effets procycliques. Du point de vue de la cohérence de la politique budgétaire d'un État fédéraliste comme la Suisse, les règles actuellement en vigueur dans les cantons nécessiteraient donc de voir leur formulation revue.

Nils Soguel

Références

- Administration fédérale des finances (Éd.) (2016). *Principes économiques juridiques et organisationnels applicables à la gestion des finances*. Berne : Administration fédérale des finances.
- Soguel, N. (Éd.) (2011). *Des politiques au chevet de la conjoncture – Die Politiken als Retterinnen der Konjunktur*. Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

Politiques de la dépendance

La dépendance renvoie au besoin d'une aide régulière de tiers dans l'accomplissement des activités de la vie quotidienne (AVQ), comme se lever, s'habiller, se laver, aller aux toilettes, manger ou se déplacer. Les politiques de la dépendance (ou politiques du *care*) s'adressent donc en théorie à toute personne nécessitant des soins ou un accompagnement régulier, comme les enfants, les personnes handicapées ou les personnes âgées en perte d'autonomie. En Suisse, la dépendance est ancrée dans la législation fédérale à travers le concept d'impotence, qui se décline selon trois degrés de gravité. Ce concept, en usage dans l'assurance-invalidité (AI), l'assurance-accident

(LAA) et l'assurance-vieillesse et survivants (AVS), permet notamment de distinguer la dépendance de la maladie, qui relève de la loi sur l'assurance-maladie (LAMal).

Historiquement, la prise en charge des «vieillards» a longtemps été considérée en Suisse comme relevant de la sphère privée. Les soins étaient prodigués par les familles ou, pour les plus démunis, dans des «asiles» tenus par des organisations religieuses. C'est durant les années 1960 que la dépendance des personnes âgées est problématisée comme un enjeu public au niveau fédéral. Les allocations pour impotents sont introduites dans l'AVS et la Confédération soutient financièrement la construction de foyers et de homes médicalisés, afin de décharger les familles.

Au milieu des années 1990, la politique fédérale amorce un tournant vers le maintien à domicile. L'objectif est désormais d'éviter une institutionnalisation des personnes âgées dépendantes. De nombreux cantons optent pour un moratoire en matière de construction de homes médicalisés et misent sur le développement des services d'aide et des soins à domicile. Simultanément, l'augmentation des cas de démences s'impose comme un défi politique majeur, auquel la Suisse répond depuis 2014 à travers sa «Stratégie nationale en matière de démences».

Le virage politique des années 1990 s'accompagne d'une refamilialisation du *care*. En effet, les services d'aide et de soin à domicile, comme les offres dites «de répit», sont appelés à favoriser l'implication des aidant-e-s informel-le-s au service de politiques de maintien à domicile. À l'articulation des sphères publique et privée, une nouvelle catégorie d'action publique émerge : les proches aidant-e-s. À ce jour pourtant, et contrairement à plusieurs pays européens comme l'Allemagne ou la Finlande, la Suisse n'a pas adopté de mesure permettant de soutenir financièrement les proches aidant-e-s (à l'exception des bonifications pour tâches d'assistance qui se répercutent sur le mon-

tant de la rente vieillesse). Malgré une récente volonté fédérale de mieux reconnaître le travail informel des proches, aucun congé rémunéré n'est prévu pour les aidant-e-s en emploi et seuls quelques communes ou cantons (comme Fribourg ou le Tessin) proposent des allocations financières. Enfin, employer les proches aidant-e-s, sur le modèle de certaines municipalités danoises ou françaises par exemple, n'est pas une pratique diffusée en Suisse.

Contrairement à l'Allemagne, la Suisse n'a pas non plus adopté d'assurance sociale obligatoire de soins de longue durée pour les personnes âgées. Dans ce contexte, les coûts de la prise en charge de la dépendance, en home médicalisé ou à domicile, sont financés principalement à travers les allocations d'impotence de l'AVS et certaines prestations de la LAMal, à l'exclusion toutefois des prestations d'aide qui ne relèvent pas du soin. L'entretien du ménage ou l'accompagnement social par exemple sont à charge des personnes concernées. Les prestations complémentaires aux rentes AVS complètent le dispositif pour les retraité-e-s ayant un faible revenu.

En 2011, ce système de financement a fait l'objet d'une réforme globale («Nouveau régime de financement des soins»), visant à maîtriser les coûts de la LAMal. Le nouveau régime répartit les coûts entre les assuré-e-s, les cantons et les assurances-maladies. S'il introduit une allocation pour impotence faible pour les personnes âgées résidant à leur domicile (AVS), il marque surtout un désengagement partiel des assureurs maladie et un report de charge sur les bénéficiaires de soin à domicile, qui peuvent être amené-e-s désormais à participer aux frais jusqu'à hauteur de 20%. Ce sont les cantons qui assument le financement résiduel, avec la possibilité de réduire la participation des assuré-e-s.

En comparaison européenne, la politique de la dépendance en Suisse se caractérise par l'importance du niveau infranational dans le financement et l'organisation des prestations et par

l'importance des acteur-trice-s privé-e-s dans la mise en œuvre des dispositifs, d'où une grande diversité locale des prestations. Trois types de politiques de la dépendance des personnes âgées sont discernables à l'échelle des cantons. Dans le modèle du partenariat (illustré en partie par le cas de Genève), le canton soutient financièrement un réseau principalement associatif, qu'il gouverne par le biais de contrats de prestations. L'objectif est la diversification des prestations, l'autonomie des personnes âgées et la lutte contre les inégalités d'accès et de genre. Dans le modèle de la responsabilisation (dont le canton de Thurgovie partage certaines pratiques), le canton limite son financement au domaine de la prise en charge de la dépendance. Il édicte des normes et délègue la régulation de ces enjeux aux communes et au marché, encourageant le développement de structures privées marchandes. L'objectif est le « libre choix » des services et la responsabilisation individuelle. Dans le modèle du secours (en partie appliqué en Valais), le canton gouverne à travers la planification sanitaire, déléguant la gestion concrète des soins aux régions et à quelques grandes associations. Dans le but de secourir les personnes dépendantes sans les stigmatiser, l'État promeut une approche communautaire, valorisant les solidarités informelles, les rôles genrés traditionnels et les services de proximité.

En dépit de la qualité générale des prestations dispensées et d'importantes mesures sociales (notamment les prestations complémentaires fédérales et cantonales), la prise en charge de la dépendance en Suisse souffre de plusieurs faiblesses. En premier lieu, l'ancrage institutionnel de l'organisation et du financement du *care* apparaît particulièrement fragile, dans un système de santé centré sur la dimension curative. De plus, ce régime tend à renforcer les inégalités sociales. En effet, le *care* reste considéré comme une prérogative féminine de nature informelle et, en conséquence, les prestations de soins non médicaux ne sont

que faiblement ou pas rémunérées. Cela génère des inégalités de genre, dans la mesure où les femmes restent les principales pourvoyeuses de *care*, formel ou informel, mais aussi des inégalités de classe et d'origine : les ménages qui en ont les moyens se tournent vers les services privés tandis que le travail informel de *care* est souvent confié à des femmes migrantes, avec ou sans statut légal. Enfin, la fragmentation du système de soin limite la capacité de gouvernance fédérale à réformer le domaine de manière globale et peut générer des inégalités de traitement selon les régions, cantons ou communes.

En conclusion, les politiques de la dépendance en Suisse sont aujourd'hui mises en œuvre dans un contexte social et politique en tension. D'un côté, la critique néo-libérale des dépenses sociales met les budgets publics sous pression ; de l'autre, les attentes sociales à l'égard des soins de longue durée sont toujours plus fortes. Par ailleurs, alors que les besoins de prise en charge s'accroissent et se complexifient, particulièrement dans les cas de démences, la disponibilité des aidant-e-s proches – notamment des femmes – diminue et les institutions font face à une pénurie de personnel qualifié. Ces éléments laissent présager que le modèle du maintien à domicile, objet d'un discours politique consensuel, pourrait bien atteindre ses limites prochainement.

Barbara Lucas

Références

- Colombo, F., Llana-Nozal, A., Mercier, J. & Tjadens, F. (Éd.). (2011). *Besoin d'aide ? La prestation de services et le financement de la dépendance*. Paris : OECD Publishing.
- Höpflinger, F., Bayer-Oglesby, L. & Zumbrunn, A. (2011). *Pflegebedürftigkeit und Langzeitpflege im Alter : Aktualisierte Szenarien für die Schweiz*. Bern : Huber.
- Lucas, B. (2011). Trois gouvernements des démences : les biopolitiques à l'épreuve des réseaux d'action publique locaux. *Revue internationale de politique comparée*, 18(4), 61-75.

- Lucas, Barbara, Professeure, Haute école de travail social Genève, HES-SO
- Mach, André, Professeur, Institut d'études politiques, historiques et internationales, Université de Lausanne
- Mäder, Ueli, Professeur de sociologie émérite, Université de Bâle, Haute école de travail social, FHNW
- Maeder, Pascal, Responsable de projet scientifique, HES-SO, domaine travail social, responsable du transfert des connaissances au Pôle de recherche national LIVES
- Maggiore, Christian, Professeur, Haute école de travail social Fribourg, HES-SO
- Magnin, Chantal, Chercheuse-enseignante et cheffe de projets, Institut d'économie d'entreprise et régionale, Haute école de Lucerne, Economie
- Mainardi, Michele, Docteur en pédagogie spéciale et inclusive, professeur et responsable du Centre de compétences besoins éducatifs, école et société, SUPSI
- Malatesta, Dominique, Professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Manzoni, Patrik, Docteur en sociologie, professeur pour l'étude de la délinquance et de la prévention de la criminalité, ZHAW Travail social
- Marazzi, Christian, Professeur, Centre de compétence travail, welfare et société, SUPSI
- Martin, Hélène, Professeure, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Martinoni, Mauro, Docteur, expert en éducation spécialisée en Suisse
- Massoudi, Koorosh, Maître d'enseignement et de recherche, Institut de psychologie, Université de Lausanne
- Mattig, Thomas, Directeur, Promotion Santé Suisse, professeur titulaire, Faculté de médecine, Université de Genève
- Messmer, Heinz, Professeur habilité, Institut Aide à l'enfance et à la jeunesse, Haute école de travail social, FHNW
- Meuwly, Olivier, Juriste et historien, chef de projet, Statistique Vaud
- Meyer, Gil, Professeur honoraire, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Meyer, Matthias, Professeur, responsable du MAS NPPM, Institut de gestion publique et non-profit, Haute école d'économie, FHNW
- Meyer, Thomas, Docteur en sociologie, codirecteur de l'étude TREE (Transition de la formation initiale à la vie active), Université de Berne
- Modak, Marianne, Professeure honoraire, Haute école de travail social et de la santé Lausanne, HES-SO
- Mösch Payot, Peter, Professeur de droit social, Haute école de Lucerne, Travail social
- Muders, Sebastian, Collaborateur scientifique, Centre de recherche sur l'éthique, Université de Zurich

La politique sociale est d'une importance capitale pour la prospérité de la Suisse. Elle façonne les parcours de vie et influence significativement la qualité de vie de la population. La nouvelle édition du Dictionnaire de politique sociale suisse, entièrement revue, apporte un éclairage sur la mise en œuvre, les objectifs et les effets de la politique sociale en Suisse, ainsi que sur son contexte historique, socioéconomique et juridique. Réunissant plus de 250 articles, le dictionnaire porte un regard analytique et critique sur les diverses composantes de la politique sociale, mettant en lumière les spécificités de la politique sociale suisse, ainsi que les besoins d'action et les défis actuels et futurs. Cette vue d'ensemble inédite des politiques sociales suisses fortement marquées par le fédéralisme est dressée par des expert-e-s provenant de trois des quatre régions linguistiques du pays, actifs dans la recherche, l'administration publique et la société civile. Rédigé dans une langue accessible et basé sur des constats étayés par la recherche et la pratique, le dictionnaire fournit tant aux spécialistes qu'au grand public des connaissances de base en matière de politique sociale.

Jean-Michel Bonvin, professeur en politique sociale à l'Université de Genève (UNIGE). **Valérie Hugentobler**, professeure à la Haute école de travail social et de santé (HETSL) à Lausanne. **Carlo Knöpfel**, professeur en politique sociale et travail social à la Haute école spécialisée du nord-ouest de la Suisse (FHNW). **Pascal Maeder**, responsable de projet scientifique à la Haute école spécialisée de Suisse occidentale (HES-SO) et responsable du transfert de connaissances au Pôle de recherche national LIVES. **Ueli Tecklenburg**, ancien secrétaire général de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS).

ISBN: 978-2-88351-088-3



9 782883 510883