

41

LES CAHIERS

AIDER ET CONTRÔLER

LES CONTROVERSES
DU TRAVAIL SOCIAL

VÉRÉNA KELLER

éesp

école d'études sociales et pédagogiques
Lausanne

AIDER ET CONTRÔLER

AIDER ET CONTRÔLER

LES CONTROVERSES DU TRAVAIL SOCIAL

Véréna Keller

Haute école de travail social et de la santé – éesp-Vaud

L'École d'Études sociales et pédagogiques de Lausanne publie régulièrement des études et travaux réalisés par ses enseignant·e·s, chargé·e·s de cours et diplômé·e·s. Ces ouvrages illustrent ses divers domaines d'activité, de recherche et d'enseignement, à l'intention de ses ancien·ne·s étudiant·e·s, de professionnel·le·s de l'action sociale et des milieux intéressés.

Le comité d'édition: Geneviève Heller, Gil Meyer, Claude Pahud,
Paola Richard-De Paolis, Jean-Pierre Tabin

Coordinatrice financière: Myriam Jorio

Secrétariat d'édition: Susy Ducraux

Maquette: Tassilo Jüdt, www.tassilo.ch

Mise en page: Éditions Antipodes, www.antipodes.ch

Correction: Claude Paré, Lausanne

Diffusion auprès des libraires:

En Suisse:

Albert le Grand Diffusion SA, av. de Beaumont 20, 1700 Fribourg

Hors de Suisse:

CID, bd Saint-Michel 131, 75005 Paris

Publié avec l'appui du Département de la santé et de l'action sociale du canton de Vaud ainsi que du Département de l'action sociale et de la santé du canton de Genève.

© 2005, Les Cahiers de l'éesp, ch. des Abeilles 14, CH-1010 Lausanne
(La reproduction ou l'utilisation sont soumises à autorisation préalable)
ISBN: 2-88284-045-4



école d'études sociales et pédagogiques Lausanne

Haute école professionnelle dispensant des formations de niveau tertiaire extra-universitaire, l'éésp bénéficie depuis 1972 d'une assise conventionnelle romande qui a contribué à son rayonnement, lui permettant d'accomplir les missions inscrites dans les statuts de la Fondation : formation de base, perfectionnement et recherche.

L'éésp réalise ainsi la formation initiale et continue, la recherche et les prestations de services indispensables au développement de ses quatre filières inscrites dans le réseau de la Haute École Spécialisée de Suisse occidentale (HES.S0) :

- animatrices et animateurs socioculturels ;
- assistantes sociales et assistants sociaux ;
- éducatrices et éducateurs sociaux ;
- ergothérapeutes,

et de ses deux filières dispensant le diplôme ESTS (École supérieure de travail social) reconnu par la Conférence des Directeurs cantonaux de l'instruction publique :

- éducatrices et éducateurs de la petite enfance ;
- maîtres socioprofessionnels.

L'école dispose de trois bâtiments, avec des auditorios, des salles de cours et de travail, des ateliers, pour plus de 700 étudiant·e·s en formation initiale. Un vaste centre de documentation ouvert au public, comprenant bibliothèque et vidéothèque est à disposition. Des locaux spécifiques accueillant la formation continue et la division Recherche et prestations de service occupent le reste de l'espace.

Pour plus d'informations sur l'éésp, visitez le site : www.eesp.ch

L'information sociale romande se trouve sur les sites :

www.socialinfo.ch et www.guidesocial.ch

REMERCIEMENTS

Je tiens à remercier toutes les personnes qui, à un titre ou à un autre, ont rendu possible la réalisation de cet ouvrage. Tout d'abord, je remercie la direction de l'éesp qui m'a autorisée et encouragée à bénéficier du congé professionnel qui est à l'origine de cette étude. Ce congé m'a donné l'occasion de me rendre dans les services sociaux des villes de Zurich et de Bâle. Leurs directions respectives, M^{me} R. Waldvogel et M. R. Mägli, m'en ont ouvert les portes et permis de rencontrer un grand nombre de collaborateurs et de collaboratrices. Un grand merci à toutes ces personnes qui m'ont accordé leur confiance et leur temps. Un très chaleureux merci va à Jean-Pierre Tabin qui a suggéré cette publication et l'a accompagnée avec un soutien tonique sans faille.

Plusieurs personnes ont contribué à améliorer ce texte par des lectures attentives : Gildo Dall'Aglio, Gil Meyer, Marianne Modak, Liliane Morend. Felix Dalang a mis en forme les graphiques. Plusieurs collègues ont pallié mes absences liées à ce travail, tout particulièrement Isabelle Soguel. Claude Paré, enfin, a assuré les corrections. Je les remercie toutes et tous de leur indispensable contribution.

TABLE DES MATIÈRES

.....	ABRÉVIATIONS	13
.....	PRÉFACE	17
.....	INTRODUCTION	21
.....	PREMIÈRE PARTIE: PROTECTION SOCIALE ET TRAVAIL SOCIAL	29
I	PAUVRETÉ ET CHÔMAGE	31
II	PROTECTION SOCIALE	35
III	AIDE SOCIALE	39
.....	LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	40
.....	LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	40
.....	LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES	45
IV	TRAVAIL SOCIAL	49
.....	MISE EN PERSPECTIVE	49
.....	UN MÉTIER DE FEMMES	54
.....	DÉFINITION ET FONCTIONS DU TRAVAIL SOCIAL	57
.....	PORTRAIT STATISTIQUE	61
.....	LA FORMATION	63
V	SYNTHÈSE	65

	..... DEUXIÈME PARTIE: PRINCIPES ET ORGANISATION DE L'AIDE SOCIALE DANS QUATRE RÉGIONS DE SUISSE	67
10	VI VILLE DE ZURICH	69
	..... L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE	69
	..... MISE EN PERSPECTIVE	71
	..... LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	72
	..... LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	73
	..... LA REPRÉSENTATION DES BÉNÉFICIAIRES ET DU TRAVAIL SOCIAL	75
	..... MODÈLES D'ORGANISATION	76
	..... LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF	79
	..... LES LOCAUX	80
	..... LA CHARGE DE TRAVAIL	80
	VII VILLE DE BÂLE	83
	..... L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE	83
	..... MISE EN PERSPECTIVE	85
	..... LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	86
	..... LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	87
	..... LA REPRÉSENTATION DES BÉNÉFICIAIRES ET DU TRAVAIL SOCIAL	89
	..... MODÈLES D'ORGANISATION	90
	..... LES LOCAUX	94
	..... LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF	95
	..... LA CHARGE DE TRAVAIL	95

VIII ... RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE	97
..... L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE	97
..... MISE EN PERSPECTIVE	98
..... LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	100
..... LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	101
..... MODÈLES D'ORGANISATION	104
..... LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF	106
..... LA CHARGE DE TRAVAIL	107
IX CANTON DE VAUD	109
..... L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE	109
..... MISE EN PERSPECTIVE	110
..... LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	114
..... LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	114
..... MODÈLES D'ORGANISATION	117
..... LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF	118
..... LA CHARGE DE TRAVAIL	119
X SYNTHÈSE	121
..... LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE	122
..... LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE	123
..... MODÈLES D'ORGANISATION	127

TROISIÈME PARTIE : QUEL TRAVAIL SOCIAL ?	131
XI DES MISSIONS CONTRADICTOIRES	133
XII MISSIONS ET MOYENS	137
XIII ... L'INTERVENTION AU QUOTIDIEN	141
..... LES MODÈLES DE COLLABORATION	141
..... LES MÉTHODES D'INTERVENTION	143
..... LE RAPPORT AUX BÉNÉFICIAIRES	145
XIV PROPOSITIONS	147
CONCLUSIONS	151
BIBLIOGRAPHIE	155

ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance invalidité fédérale
APG	Assurance perte de gain fédérale
ARTIAS	Association romande et tessinoise des institutions d'action sociale
ASPAS	Association suisse des professionnel·le·s de l'action sociale (en allemand: SBS)
AVS	Assurance vieillesse et survivants fédérale
BIS	Bureau d'information sociale (Genève)
BGC	Bulletin du Grand Conseil (Vaud)
CASS	Centre d'action sociale et de la santé (Genève)
CCF	Contrôle cantonal des finances (Genève, Vaud)
CFC	Certificat fédéral de capacité
CMS	Centre médico-social (Vaud, Genève, Valais)
CRASS	Conférence romande des affaires sanitaires et sociales
CSI	Centre social intercommunal
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'aide sociale

CSP	Centre social protestant (Berne-Jura, Genève, Neuchâtel, Vaud)
CRS	Centre social régional (Vaud)
DASS	Département de l'action sociale et de la santé (Genève)
DSAS	Département de la santé et de l'action sociale (Vaud)
EESP	École d'Études sociales et pédagogiques (Lausanne)
EMS	Établissement médico-social
EPT	Équivalent plein temps
ESPA	Enquête suisse sur la population active
ESTS	École supérieure de travail social
FNRS	Fonds national suisse de la recherche scientifique
GRAS	Groupement romand des chefs et cheffes de service de l'action sociale
HES	Haute école spécialisée
HG	Hospice général (Genève)
IES	Institut d'études sociales (Genève)
LACI	Loi fédérale sur l'assurance chômage et l'indemnité en cas d'insolvabilité
LAMal	Loi fédérale sur l'assurance maladie
LAPS	Loi sur l'harmonisation et la coordination des prestations sociales (Tessin)
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin Loi sur l'aide sociale Loi sur l'action sociale (plusieurs cantons)
LAVI	Loi fédérale sur l'aide aux victimes d'infraction
LEAC	Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs (Fribourg, Vaud)
LOF	Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (Vaud)
MIS	Mesure d'insertion sociale (Fribourg)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques

OCPA	Office cantonal des personnes âgées (Genève)
OFS	Office fédéral de la statistique
OMSV	Organisme médico-social vaudois
ORP	Office régional de placement (LACI)
ORPM	Office régional de protection des mineurs (Vaud)
PC	Prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI (fédérales)
PDJ	Service de protection de la jeunesse (Genève)
RAS	Régionalisation de l'action sociale (Vaud)
RI	Revenu d'insertion (Vaud)
RMCAS	Revenu minimum cantonal d'aide sociale pour chômeurs et chômeuses en fin de droit (Genève)
RMI	Revenu minimum d'insertion (France)
RMR	Revenu minimum de réinsertion (projet Genève; Vaud)
SASSA	Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Schulen für soziale Arbeit
SBS	Schweizerischer Berufsverband soziale Arbeit (en français: ASPAS)
SCRIS	Service cantonal de recherche et d'informations statistiques
seco	Secrétariat à l'économie (Confédération)
SPJ	Service de protection de la jeunesse (Vaud)
SSP	Syndicat des services publics (en allemand: VPOD)
SSVG	Service social de la commune de Genève
UE	Union européenne
VPOD	Verband des Personals der öffentlichen Dienste (en français: SSP)

PRÉFACE

L'auteure du présent texte a choisi les exemples des villes de Zurich et de Bâle pour la partie alémanique, et des cantons de Genève et de Vaud pour la partie romande. Le choix de deux entités communales d'une part et de deux cantons d'autre part n'est peut-être pas dû à un pur hasard. En règle générale, l'aide sociale à l'est de la Sarine est davantage du ressort des communes, alors que son organisation est plus cantonalisée du côté ouest, même si des différences notables existent aussi à l'intérieur des deux régions linguistiques. Car Zurich n'est pas Appenzell et la République et Canton de Genève n'est pas identique à la République et Canton du Jura, malgré l'apparence des appellations. Les quatre régions étudiées ont ceci de commun que chacune d'entre elles a mis en place, ces dernières années, un régime d'aide sociale qui, au moment de sa création, était particulier et novateur, et ceci dans le paysage social tant romand qu'alémanique. Genève, s'inspirant largement de l'expérience française du RMI, a créé son Revenu minimal cantonal d'aide sociale (RMCAS), alors que le régime vaudois correspondant se faisait appeler Revenu minimum de réinsertion (RMR). Après une période d'application relativement courte, les deux régimes sont par ailleurs d'ores et déjà sujets à des transformations profondes. Du côté alémanique, la ville de Zurich a introduit son *Chancenmodell*, tandis

que Bâle a mis en place une organisation de l'aide sociale qui met tout autant en avant que le modèle zurichois l'effort personnel consenti par le bénéficiaire et sa contrepartie financière.

18 Outre le poids attribué au canton ou à la commune dans l'organisation de l'aide sociale, d'autres différences existent entre les deux régions linguistiques. Abstraction faite des différences existantes également à l'intérieur des deux communautés linguistiques – notamment entre les centres urbains et les régions rurales – la responsabilité personnelle (*Eigenverantwortlichkeit*) est certainement plus accentuée en Suisse alémanique qu'en Suisse romande. De ce côté-ci, on aurait davantage tendance à mettre en avant le rôle de l'État et son devoir de venir en aide aux plus démunis, quelle que soit la raison ayant conduit la personne dans une situation de détresse. Cet état de fait n'est bien évidemment pas sans influencer le débat actuel sur l'aide sociale et la pression qui en découle sur celle-ci, notamment en ce qui concerne les conditions d'octroi et l'existence présumée de nombreux cas d'abus. Même si on peut observer un certain rapprochement dans ce domaine aussi entre les régions linguistiques, ce débat fait rage actuellement dans les médias alémaniques en particulier. Il ne se passe pratiquement plus une semaine sans que les médias écrits ou électroniques ne mettent en cause l'aide sociale, accusée non seulement de générer des dépenses publiques toujours plus importantes, mais également de distribuer l'aide sans les contrôles nécessaires et de favoriser ainsi les abus. L'organisation communale de l'aide sociale qui existe dans une large partie de la Suisse allemande joue sans aucun doute un rôle non négligeable dans ce débat. Malgré le fait que les dépenses de l'aide sociale ne représentent qu'une fraction de celles octroyées par les autres régimes sociaux, chômage et invalidité en particulier, l'aide sociale, en raison de son organisation communale, est non seulement plus perceptible, mais peut déséquilibrer d'une année à l'autre le ménage financier d'une petite ou moyenne commune. Dans un contexte où le nombre de cas et les dépenses y relatives explosent¹, en particulier du fait de la situation économique, les voix qui proviennent des communes influencent fortement ce débat. Elles expliquent au moins partiellement

1 *Tages Anzeiger*, 18 mai 2005, « Sozialhilfekosten explodieren ».

les craintes exprimées dans le présent travail allant dans le sens d'un retour de l'aide sociale à la charité, tout en dénonçant également la tendance croissante vers « un rôle policier » de celle-ci.

Dans ce contexte de morosité de l'aide sociale, de sa recherche d'une nouvelle identité, une autre tendance lourde peut, à mon avis, être décelée en Suisse, et ceci indépendamment de la région linguistique qu'on prend en considération. À l'instar de ce qui a pu être observé lors de la mise en place des Hautes écoles spécialisées (HES) dans le domaine social en particulier, et contrastant avec la communalisation de l'aide sociale mentionnée, les cantons cherchent à augmenter ou à reconquérir leur influence dans la définition et la mise en place de l'aide sociale. Pourtant ceci ne va pas nécessairement de pair avec une plus grande participation financière des cantons aux dépenses de l'aide sociale. Face à cette situation, les réactions des communes peuvent être contradictoires. D'une part, par l'intermédiaire des Conférences cantonales sociales qui existent dans la plupart des cantons alémaniques, elles cherchent à augmenter leur pouvoir de négociation avec le canton, tentant de l'obliger d'assumer davantage son rôle d'harmonisation de l'aide sociale, qu'elle soit financière ou organisationnelle. D'autre part, sous prétexte de leur impuissance grandissante de participer à la définition de l'aide sociale cantonale, des communes se retirent complètement du domaine, laissant le soin au canton de fixer les règles du jeu, y compris financières.

19

Toutes ces évolutions se déroulent dans le contexte d'une lutte croissante de distribution des richesses sociétales et d'après négociations sur leurs obligations financières respectives entre les différents échelons étatiques. Tout comme la discussion, également décrite dans ce travail, concernant l'organisation de l'aide sociale en matière de distribution des rôles entre le personnel administratif et social, débat particulièrement présent en ville de Bâle. Outre l'aspect financier, ces évolutions concernent malheureusement peu le débat sur l'avenir de l'aide sociale, son rôle futur dans l'ensemble de la protection sociale suisse dans un environnement socio-économique soumis à des transformations profondes.

Ueli Tecklenburg
Secrétaire général de la Conférence suisse
de l'action sociale (CSIAS)

Juin 2005

INTRODUCTION

« Wir brauchen eine Welt, in der man mit einem Minimum an Intelligenz, Mut, Vaterlandsliebe, Ehrgefühl, Gerechtigkeitsinn usw. auskommt, und was haben wir? Ich sage Ihnen, ich habe es satt, tugendhaft zu sein, weil nichts klappt, entsagungsvoll, weil ein unnötiger Mangel herrscht, fleissig wie eine Biene, weil es an Organisation fehlt, tapfer, weil mein Regime mich in Kriege verwickelt. Kalle, Mensch, Freund, ich habe alle Tugenden satt und weigere mich, ein Held zu werden. »

*Bertolt Brecht,
Flüchtlingsgespräche²*

21

Les interrogations sur le travail social sont aussi anciennes que le travail social lui-même. Depuis quelque temps, les critiques dont il fait l'objet sont devenues massives et multiples. On le dit trop

² Brecht, 1967, 1497. « Ce qu'il nous faut, c'est un monde où l'on puisse vivre avec un minimum d'intelligence, de courage, de patriotisme, de respect, de sens de la justice, etc. et que voyons-nous? Je vous le dis, j'en ai ma claque d'être contraint à la vertu, parce que ce monde est détraqué, d'être un modèle de continence, parce que règne une pénurie absurde, de trimer comme une fourmi, parce que tout n'est que pagaille, d'être condamné au courage, parce que mes dirigeants m'embarquent dans leurs guerres. Kalle, toi qui es un être humain, un ami, je te le dis, j'en ai ma claque de toutes les vertus et je me refuse à devenir un héros. » Dialogues d'exilés (1969), *L'avant-scène*, 432, 41.

cher et inefficace, mal organisé, non coordonné, réfractaire aux réformes. Ses interventions seraient opaques, ses approches laxistes ou paternalistes, en tous les cas inadéquates. Il tolérerait de nombreux abus et favoriserait la déresponsabilisation des personnes, faux invalides, faux chômeurs et faux pauvres qui « se prélassent dans le hamac social » selon l'expression alémanique. Le travail social peine à démontrer les effets de ses interventions, pire, on va jusqu'à le rendre responsable de la persistance des problèmes des publics dont il a la charge.

À partir du milieu des années 1980, trois éléments majeurs modifient les conditions de production du travail social : les mutations du salariat, caractérisées par une précarisation des conditions d'emploi et un taux de chômage persistant, les transformations du rôle de l'État, avec une tendance à remplacer le principe de prestations et d'assurances générales par celui d'aides individuelles ciblées et conditionnées à une contrepartie obligatoire et pour terminer un changement idéologique, avec la remise en cause de la solidarité sociale et le renvoi à la responsabilité individuelle pour tous les aspects de la vie en société.

22

Le travail social s'en trouve transformé. Son ambition – contribuer à l'émancipation des classes sociales défavorisées – s'est réduite comme peau de chagrin. Aux objectifs déclarés de prévention, de lutte contre les causes des problèmes et l'aide psychosociale dans la durée, inscrits dans la plupart des lois sur l'action sociale, se substituent toujours plus souvent des interventions d'urgence à visée sécuritaire et sanitaire. La réinsertion est prônée comme la mission principale dans plusieurs secteurs de l'action sociale, afin d'accélérer au maximum le retour à l'emploi des travailleurs aptes au travail, parfois à n'importe quelles conditions. Il s'agit de même de fournir aux travailleurs inaptes les moyens de subsistance, avec le nouveau paradoxe qu'il n'y a pas assez d'emplois pour toutes et pour tous, et avec l'ancienne difficulté de distinguer les aptes des inaptes. Dans les services d'aide sociale, les professionnels doivent attribuer une aide différenciée selon le comportement (la collaboration, l'effort) des personnes et ainsi, naviguer entre des principes contradictoires, l'aide et le contrôle, l'égalité et le mérite.

À ces missions conflictuelles s'ajoute pour les travailleuses et les travailleurs sociaux³ une charge de dossiers importante, croissante par endroits, sans que la profession ne soit parvenue à fixer des standards

pour définir un volume de travail adéquat. Certains services prennent des mesures de rationnement explicites. De nombreux professionnels se fatiguent et démissionnent, le taux de rotation est élevé⁴, le recrutement de personnel diplômé pose de réelles difficultés, autant de signes d'une situation professionnelle vécue comme très insatisfaisante.

Les changements intervenus dans le paysage de la formation en travail social constituent, à eux seuls, un facteur de division. Ainsi le récent passage au statut de Haute école spécialisée (HES) et l'introduction progressive d'un apprentissage vont-ils créer de nouvelles hiérarchies dans un champ aujourd'hui très partiellement professionnalisé.

Si certains travailleurs sociaux défendent publiquement les valeurs de justice sociale, d'autres semblent hésiter entre un rapport bureaucratique, voire autoritaire, avec leurs publics et une représentation romantique de leur rôle qui les « conduit à penser que le meilleur et le plus essentiel du travail se fait dans une sorte de clandestinité, de manière invisible et au-delà d'un mandat officiel » (Dubet, 2002, 250).

Les changements successifs du cadre légal et organisationnel constituent une source supplémentaire d'incertitudes pour le travail social et obligent les professionnels à des réajustements permanents. En Suisse, une multitude d'employeurs locaux – publics, subventionnés et privés – gèrent, selon des modalités fort différentes, des organismes sociaux souvent très spécialisés. Chaque canton, et chaque région linguistique, développe sa propre action sociale. Le travail social se trouve éclaté en une multitude de pratiques disparates, de fonctions et de métiers divers.

De nombreux chercheurs et chercheuses⁵ se sont intéressés au travail social, à la place qu'il occupe dans la politique sociale, aux contraintes et tensions qui le traversent. D'autres auteurs et auteures, parfois les

3 (Note de la page 22.) Pour une rédaction épïcène, je me réfère au *Guide romand d'aide à la rédaction épïcène* (Moreau, 2001). J'ai donné la priorité à la lisibilité au détriment d'une systématique rigide. Les deux genres sont nommés lorsque la fluidité du texte le permet. Dans les autres cas de figure, le masculin est utilisé pour désigner les hommes et les femmes.

4 À titre d'exemple, en 2004, les 45 % du personnel de l'Hospice général (canton de Genève), toutes fonctions confondues, y travaillent depuis moins de deux ans.

5 Par exemple, Autès, 1999; Bachmann et Simonin, 1981; Castel, 1998; Fragnière, 1994; Ion, Tricart, 1984; Rossini, 2004; Staub-Bernasconi, 1995; Soulet, 1997; Tabin, 1995; Verdès-Leroux, 1978.

mêmes⁶, se sont penchés sur le quotidien du travail social, sur les stratégies des professionnels pour accomplir, au mieux, des missions indéterminées, irréalistes et contradictoires. Ces études traversent rarement les barrières linguistiques et ils n'articulent pas les deux perspectives, le travail social comme aspect de la politique sociale d'une part, le métier de l'autre. Or les deux aspects sont intimement liés: « Les routines que les agents établissent, les modalités qu'ils mettent en place pour traiter l'incertitude et la charge de travail *deviennent* les politiques publiques. Je soutiens qu'il ne faut pas penser que les politiques publiques soient décidées par les législateurs ou dans les étages supérieurs de l'administration mais, dans une large mesure, dans les bureaux surpeuplés des agents qui travaillent en contact direct avec les citoyens » (Lipsky, 1980, xii).

C'est cette lacune que cet ouvrage a l'intention de combler. Il se propose d'apporter une contribution à la documentation et à l'analyse des mutations en cours dans les deux principales régions linguistiques de Suisse, en tentant de répondre aux questions suivantes: Quelle est la place de l'aide sociale dans la politique sociale? Quelles sont les missions, quels sont les principes et les paradoxes de l'aide sociale? Qui est responsable de l'aide sociale et comment est-elle organisée? Comment se répartissent les tâches entre différents professionnels? Selon quelles méthodes interviennent les travailleuses et les travailleurs sociaux? Comment mettent-ils en œuvre des missions conflictuelles dans un contexte d'insuffisance chronique des moyens? Quelle est donc aujourd'hui la réalité du métier?

Cette étude est menée à partir d'un champ particulier, celui de l'aide sociale, et sera élargie à d'autres secteurs du travail social. Elle s'intéresse principalement aux assistantes et assistants sociaux et s'ouvre ensuite aux autres métiers « traditionnels » du travail social, l'animation socio-culturelle, l'éducation spécialisée, le développement communautaire. Une telle approche est dictée par l'éclatement et la spécificité des pratiques, disparates et locales, de chacun des secteurs et des métiers.

Dans une première partie, je poserai le cadre de l'intervention du travail social. Deux problèmes sociaux y seront brièvement présentés, ainsi

6 Par exemple: Bourdieu, 1993; Dubet, 2002; Dubois, 1999; Keller, Tabin, 2002; Knüsel, Rey-Baeriswyl, 2003; Lipsky, 1980; Maeder, Nadai, 2004; Hertz, Martin et al., 2004; Sommerfeld, 2001; Soulet, 1998; Tabin, 1995.

que la protection et l'aide sociales en Suisse. Un chapitre plus étoffé sera consacré au travail social, à sa définition, ses caractéristiques et, enfin, à ses professionnels.

Une deuxième partie présentera, à travers quatre études de cas, les récentes mutations des principes et de l'organisation de l'aide sociale en Suisse. Ces études concernent quatre régions de deux parties linguistiques de la Suisse: les villes de Zurich et de Bâle (les deux plus grandes villes alémaniques), les cantons de Genève et de Vaud (les deux cantons romands les plus peuplés). L'hétérogénéité des entités observées (communes d'une part, cantons de l'autre) est dictée par la responsabilité de l'action sociale. De compétence essentiellement communale en Suisse allemande, elle est plutôt du ressort des cantons en Suisse romande. Ces études ont valeur de documentation de pratiques mal connues et fondent l'analyse de la troisième partie de ce travail.

La troisième partie, précisément, s'intéressera aux incidences des mutations en cours sur le travail social et sur ses professionnels. Je m'attacherai à décrire les dilemmes auxquels la profession est confrontée suite aux missions contradictoires dont elle est chargée, et je m'arrêterai sur la question des modalités d'intervention et terminerai cette partie par des propositions.

Ce travail est fondé sur diverses sources recueillies de plusieurs manières.

Les données concernant les deux cantons romands proviennent de trois recherches récentes portant sur l'aide sociale et le travail social, dont deux sont publiées. La première porte sur la question de la charge de travail en service social (Keller, Tabin, 2002), la deuxième sur le « tourisme social » (Tabin, Keller et al., 2004). La troisième recherche est en cours; elle s'intéresse à l'histoire de l'aide sociale au XX^e siècle (Tabin [dir.], en cours).

Ces données sont complétées par des informations obtenues au travers des activités, actuelles et passées, que j'ai exercées comme travailleuse sociale dans plusieurs services genevois, citoyenne engagée dans diverses associations, membre du Parlement de la Ville de Genève et membre du conseil d'administration de l'Hospice général (institution genevoise chargée notamment de l'aide sociale). Mes fonctions d'enseignante dans une Haute école de travail social me conduisent en outre dans un grand nombre de lieux de pratique en Suisse latine, que ce soit à travers l'encadrement

de stages et de travaux de recherche des étudiantes et étudiants, de supervisions, ou encore de prestations de service.

Les informations concernant les villes alémaniques ont été collectées lors d'un congé professionnel entre septembre 2003 et février 2004. L'objectif de ce congé était de mieux connaître les pratiques du travail social dans des régions germanophones de l'Europe à travers des visites et des rencontres. J'ai choisi les deux plus grandes villes alémaniques, Zurich et Bâle, et deux villes allemandes, Berlin et Leipzig. Les informations concernant les villes suisses se sont révélées riches et, me semble-t-il, suffisamment systématiques pour fonder une analyse. Voici comment je les ai recueillies.

26

Les directions des Services de l'aide sociale (M^{me} Rosann Waldvogel à Zurich et M. Rolf Mägli à Bâle), ouvertes à ma demande, m'ont permis un large tour d'horizon de leurs services respectifs, et je leur dois une immense reconnaissance pour la confiance et le temps qu'elles m'ont consacré. J'ai passé quatre semaines dans chacun des services où j'ai pu récolter des informations de manière systématique et approfondie. J'ai eu aussi l'occasion de rencontrer un grand nombre d'acteurs de tous les niveaux hiérarchiques exerçant différents métiers. J'ai été admise à assister à des entretiens avec des bénéficiaires, à des séances et à des formations et à visiter divers projets d'intégration. Les différents professionnels, chefs de groupe, directions et membres des autorités d'assistance m'ont expliqué leur travail dans des séances personnalisées. Un grand nombre de documents m'ont été remis. J'ai également pu rencontrer plusieurs collègues des écoles de travail social et quelques politiciennes. J'ai noté ces informations et observations dans deux rapports rédigés en français et soumis pour correction aux directions des deux services. Le présent travail est rédigé à partir de ces rapports.

Ce travail n'est donc pas élaboré à partir d'un dispositif de recherche préalablement construit. L'approche a ses limites, elle souffre notamment d'un manque de fondement théorique, de structuration et de ciblage thématiques, d'approfondissement de l'analyse. J'espère que les lecteurs et les lectrices lui reconnaîtront des avantages, parmi lesquels la richesse des éléments recueillis. Ce travail se veut un tour d'horizon, un état des lieux, une étude exploratoire qui identifie les changements en cours qui tous nécessiteraient une recherche approfondie.

J'utiliserai le terme de « bénéficiaires » pour désigner les personnes qui reçoivent une aide sociale. Ce terme est courant, il désigne des hommes et des femmes, il exprime un droit, il est préférable à « client », notion qui implique une relation économique. Les termes de « citoyen » et « citoyenne », courants en Allemagne pour désigner les bénéficiaires, ne sont pas usuels en Suisse dans ce contexte. Le terme de « bénéficiaire » pourrait, il est vrai, suggérer un « profiteur » passif, mais je n'ai pas trouvé d'appellation plus satisfaisante.

Les citations de sources allemandes et anglaises ont été traduites par mes soins, sauf indication contraire.

PREMIÈRE PARTIE

PROTECTION SOCIALE ET TRAVAIL SOCIAL

Pour saisir les transformations des métiers du travail social, nous devons nous intéresser à différents aspects contextuels. C'est précisément l'objet de la première partie de cet ouvrage.

29

Chaque société produit une multitude de problèmes sociaux, différents selon les époques, et elle les identifie selon des logiques changeantes. Certains problèmes sociaux donnent lieu à un système de protection sociale. Celle-ci se décline en trois composantes : les assurances sociales (assurance vieillesse, survivants et invalidité ; assurances chômage, maladie, accidents, etc.), les prestations sous condition de ressource (dont l'aide sociale) et, enfin, diverses mesures relevant de politiques thématiques (politiques du logement, de l'emploi, de la santé, de la famille, de la formation, etc.). Le travail social prend place à tous les niveaux de la protection sociale. S'il est peu présent dans les dispositifs d'assurances sociales, son rôle est plus important dans les mesures de protection sociale et, bien sûr, dans l'aide sociale.

Dans un premier chapitre, j'aborderai brièvement deux problèmes sociaux : la pauvreté et le chômage, particulièrement aigus dans l'aide sociale. Je présenterai ensuite dans les grandes lignes le système de protection sociale suisse, notamment les assurances sociales dont les conditions d'accès se répercutent directement sur les bénéficiaires de l'aide

sociale. En troisième lieu, je m'intéresserai à l'aide sociale, à son organisation, aux logiques et tendances actuelles. Le dernier chapitre, enfin, sera consacré au travail social. Après une mise en perspective, je m'emploierai à en analyser les missions et les conditions de production, avec une attention particulière portée à la question de la division sexuelle du travail. Un portrait statistique des travailleuses et travailleurs sociaux viendra compléter cette partie.

LA RICHESSE AUGMENTE

En Suisse, en 2004, 154 000 ménages déclarent une fortune d'un million de francs ou plus.
En 1997, on comptait 117 000 ménages dans cette situation.

« Le Courrier », 19.11.2004

PAUVRETÉ ET CHÔMAGE

Les problématiques de la pauvreté et du chômage, très présentes dans l'aide sociale, sont l'expression de plusieurs phénomènes complexes qui dépassent le cadre de cette étude. Elles tiennent à la structure socio-économique (restructurations du capitalisme, rapports sociaux de sexe et de classe), au cadre législatif et administratif (modalités et critères d'accès aux prestations sociales) ou au comportement des personnes (disponibilité à accepter des conditions d'emploi précaires, sentiment de légitimité à réaliser un droit aux prestations sociales, sens des responsabilités financières entre proches, etc.).

31

Après une période de prospérité économique entre 1945 et 1975, les fameuses « Trente Glorieuses », la Suisse a connu comme d'autres pays une « crise du pétrole » en 1975. Il en est résulté peu de chômage, car de très nombreux travailleurs immigrés ont été renvoyés dans leur pays. Ce n'est qu'à partir des années 1990 que les transformations du capitalisme se sont fait fortement sentir en Suisse : rapide montée du chômage entre 1992 et 1998, puis courte baisse suivie d'une nouvelle hausse à partir de l'année 2001, assortie d'une précarisation des conditions d'emploi. En 2003, la pauvreté touchait en Suisse environ une personne sur huit en âge de travailler (voir graphique 1).

GRAPHIQUE 1. TAUX DE PAUVRETÉ, DE WORKING POORS ET DE CHÔMEURS, SUISSE, 1992 À 2003, SELON LES DONNÉES DE L'ENQUÊTE SUISSE SUR LA POPULATION ACTIVE (ESPA) (OFS, 2004)



LA PAUVRETÉ ET LE CHÔMAGE EN SUISSE

L'évolution du « taux de pauvreté » et celle des « travailleurs pauvres (working poors) » suivent quasiment la même courbe, comme le montre le graphique 1. Après une augmentation en 1995 et 1996, ces taux se sont stabilisés et ont même diminué entre 2000 et 2001. Depuis 2002, ils sont à nouveau en hausse. Selon les données de l'ESPA, la pauvreté touchait en Suisse, en 2003, environ une personne sur huit (13 %) en âge de travailler. L'emploi, y compris l'emploi à plein temps, ne protège pas de la pauvreté : plus de quatre pauvres sur dix (44 %) en âge de travailler vivent dans un ménage dans lequel on trouve au moins un emploi à temps complet. On compte 231 000 travailleurs pauvres (7,4 % de la population active occupée) ; ils vivent dans 137 000 ménages qui comptent au total 513 000 personnes, dont 233 000 enfants. Certains groupes sociaux sont particulièrement touchés par le phénomène : les personnes élevant seules des enfants (des femmes très majoritairement), les familles de plus de trois enfants, les travailleurs étrangers du sud et de l'extérieur de l'Europe, les Romands et les Tessinois. Un bas niveau de formation, certaines branches d'activité (hôtellerie, restauration, employés dans des ménages privés, petits indépendants) et certaines conditions d'emploi (contrat à durée déterminée, courte ancienneté dans l'entreprise, travail de nuit et du week-end) augmentent le risque de pauvreté (OFS, 2004).

Quant au « chômage (indemnisé) », il est depuis longtemps plus élevé en Suisse romande et au Tessin. Selon les chiffres du seco, il atteignait en 2004 en moyenne annuelle 3,9 % pour la Suisse, 3,4 % pour la Suisse alémanique et 5 % pour la Suisse latine.

À fin décembre 2004, le taux de chômage en Suisse était de 4 %, ce qui correspond à 158 416 chômeurs et chômeuses. Ce chiffre ne tient pas compte des chômeurs et chômeuses

sans droit ou en fin de droit, ni de ceux et celles en occupation temporaire ou en formation, ni encore des personnes en « sous-emploi » (temps partiel forcé) ou des femmes, mariées ou non, qui « retournent » au foyer sans faire valoir leur droit à l'assurance. Une partie des personnes en recherche d'emploi sont inscrites auprès des offices régionaux de chômage; le seco en comptabilisait 227 634 à fin 2004 pour l'ensemble de la Suisse.

Définitions (OFS, 2004) : Le « seuil de pauvreté » utilisé s'appuie sur les normes CSIAS. Est considéré comme pauvre tout ménage dont le revenu, après déduction des cotisations sociales et des impôts, est inférieur au seuil de pauvreté, soit, à titre d'exemple, 2450 fr. pour un ménage d'une personne et 4550 fr. pour un couple avec deux enfants.

« Taux de pauvreté » : pourcentage de pauvres dans la population âgée de 20 à 59 ans; taux de *working poors* : pourcentage de pauvres parmi les personnes qui exercent une activité professionnelle et vivent dans un ménage dont le volume d'activité professionnelle s'élève à au moins 36 heures par semaine.

« Chômeurs » : personnes qui ne sont pas occupées, qui ont cherché activement un emploi et qui sont disponibles pour travailler.

Il manque en Suisse un grand nombre d'emplois : à fin 2004, 227 634 personnes étaient inscrites auprès des ORP comme demandeuses d'emploi. Des masses de « surnuméraires », d'« inutiles au monde » (Castel, 1995, 401 s.) sont créées sans relâche par le mode de production, car « l'usage capitaliste de la force de travail implique qu'elle ne soit achetée que tant qu'elle est rentable (d'où licenciements et chômage); qu'elle soit achetée au meilleur coût (d'où déqualification, pression sur les salaires); qu'elle soit la plus rentable possible (d'où augmentation des cadences, renforcement de la discipline d'usine, et conditions de travail pathogènes). Mais, en même temps, la force de travail doit être reproduite de telle façon qu'elle puisse fonctionner « comme il faut » dans la production : le jeune travailleur doit être bien élevé, suffisamment nourri, savoir lire et écrire, être entretenu en famille et surtout comprendre qu'il faut rester autonome et indépendant » (Mispelblom, 1987, 47).

33

Le chômage, la précarisation des conditions d'emploi, la pauvreté ne sont pas des dysfonctionnements passagers, fussent-ils structurels, mais des phénomènes « impossibles à éradiquer dans le cadre du système en place » (Karsz, 2004, 50) et qui ont pour corollaire une forte accumulation des richesses. « La représentation du chômage comme un phénomène [...] atypique, en somme irrationnel et que l'on pourrait éradiquer au prix d'un peu de bonne volonté et d'imagination, toutes choses demeurant égales par ailleurs, est sans doute aussi l'expression d'un optimisme révolu. Le chômage n'est pas une bulle qui s'est creusée dans les relations de travail et que l'on pourrait résorber. Il commence à devenir clair

que précarisation de l'emploi et chômage se sont inscrits dans la dynamique actuelle de la modernisation. Ils sont les conséquences nécessaires des nouveaux modes de structuration de l'emploi, l'ombre portée des restructurations industrielles et de la lutte pour la compétitivité qui effectivement font de l'ombre à beaucoup de monde » (Castel, 1995, 401 s.).

Quelles sont les réponses que l'État apporte à ces problèmes ? C'est ce que nous allons voir maintenant.

PROTECTION SOCIALE

La protection sociale est l'action de l'État ou de ses représentants en réponse à certains problèmes sociaux. Elle permet de couvrir les besoins vitaux de la population. La protection sociale englobe « un ensemble de dispositifs et de mesures financières, institutionnelles, juridiques et idéologiques où se négocie et se reproduit le consensus concernant les modalités étatiques de la gestion de la force de travail. Le consensus sur la définition de « société » (l'idéologie de la communauté nationale) forme l'objectif de cette politique. Le réseau assistanciel de cette politique exige pour intervenir une évaluation de la situation singulière des bénéficiaires potentiels, et c'est là que le travail social trouve sa place » (Mispelblom, 1987, 146).

35

En Suisse, la protection sociale est organisée de manière fort complexe. Le système fédéraliste en distribue la responsabilité (et son financement) à divers acteurs, publics et privés : la Confédération est responsable des grandes assurances obligatoires (en cas de vieillesse, veuvage, invalidité, chômage, maladie, accident, maternité, service militaire) et les cantons sont parfois chargés de leur application. Les cantons sont responsables des politiques liées à l'éducation, au logement, à la santé et à l'aide sociale. Ils peuvent charger les communes de leur mise en œuvre. Chaque niveau politique (Confédération, cantons et communes) subventionne par ailleurs

des institutions privées chargées de certaines tâches. La répartition des compétences et des charges est un enjeu politique permanent qui s'est accentué depuis les années 1990, la politique des caisses vides poussant chaque niveau à transférer ses charges sur le niveau inférieur⁷.

Penchons-nous pour commencer sur les assurances sociales de compétence fédérale. Il existe aujourd'hui simultanément dix branches d'assurances sociales différentes en Suisse. La plus ancienne, l'assurance militaire, a été créée en 1901. La plupart des assurances sociales ont été introduites après la Deuxième Guerre mondiale, tardivement en comparaison européenne. Le dernier dispositif en date, le congé maternité, est introduit en 2004 au terme d'interminables controverses. La variété des régimes conduit à des réglementations complexes et peu transparentes pour les personnes assurées. Pour des dommages identiques – l'absence de revenu par exemple – mais aux causes différentes, elles reçoivent des prestations inégales versées par une assurance sociale ou une autre. Le système est fondé essentiellement sur le principe de causalité: les prestations sont versées lorsque surviennent des risques socialement définis et reconnus (accident, maladie, décès, etc.). Les assurances sociales sont construites sur le modèle traditionnel de l'homme salarié avec un emploi stable, qui cotise pour lui-même, son épouse et ses enfants. L'emploi féminin n'est pas protégé de la même manière que l'emploi masculin (par le jeu des temps partiels, du travail sur appel et des conditions de travail des secteurs féminisés comme l'économie domestique, la vente ou l'hôtellerie), la maternité n'est assurée que de façon minimaliste et le coût des enfants n'est pas compensé, ce qui a de graves conséquences en cas de divorce notamment. D'autres lacunes existent dans la protection assurancielles: les rentes (AVS, AI) ne permettent pas de couvrir les besoins vitaux et doivent être complétées par des prestations individualisées sous conditions de ressource. En outre, l'assurance chômage intervient pour une durée limitée et tous les salariés ne sont pas assurés contre la perte de gain.

36

7 Une votation historique a eu lieu le 16 mai 2004: pour la première fois dans l'histoire de la Suisse, des cantons (11 cantons) ont lancé un référendum s'opposant à un train de mesures fiscales appelé « paquet fiscal », décidé par la loi fédérale du 20 juin 2003. Ce train de mesures aurait diminué de façon importante les recettes des cantons et des communes. Le peuple a suivi les arguments des cantons et rejeté le « paquet fiscal » avec 65,9 % des voix.

D'importantes révisions des assurances sociales ont eu lieu ces dernières années, selon des logiques contrastées. Ainsi, l'assurance maladie est devenue obligatoire en 1995 (LAMal) et les inégalités de cotisation liées au sexe et à l'âge ont été supprimées, un congé maternité a été décidé par le souverain en septembre 2004. D'autres révisions ont diminué la protection sociale: l'âge donnant droit à une rente vieillesse a été augmenté pour les femmes dès 2001, la rente de veuve a été réduite, la cinquième révision en cours de l'assurance invalidité vise à restreindre le nombre de rentes. Enfin, l'assurance chômage, après avoir augmenté ses prestations dès 1996, a de nouveau réduit la durée maximum d'indemnisation lors de sa dernière révision entrée en vigueur en 2002.

LES COMPTES GLOBAUX DE LA PROTECTION SOCIALE

Les « comptes globaux » comprennent l'ensemble des prestations d'assurances, des prestations sous condition de ressource, des prestations en nature ainsi que les frais de fonctionnement des organismes concernés.

Les « comptes globaux » révèlent que les dépenses pour la protection sociale s'élevaient en Suisse à 11 milliards de francs en 1970 et à 113 milliards en 2000. Le taux des dépenses sociales (leur part par rapport au PIB) a passé de 11,9 % en 1970 à 27,4 % en 2000, ce qui rapproche la Suisse de la moyenne européenne. Les prestations sociales sont distribuées selon des proportions assez inégales: 45,4 % concernent la vieillesse, 25 % la maladie ou les soins de santé, 12,8 % l'invalidité, 6,3 % la survie, 5,1 % la famille ou les enfants, 2,4 % le chômage, 2,5 % l'exclusion sociale et 0,5 % le logement. Ainsi, les quatre risques de la vieillesse, de la maladie, de l'invalidité et de la survie réunissent à eux seuls environ 90 % des prestations sociales; le solde est réparti entre les fonctions famille, chômage, exclusion sociale et logement (OFS, 2003, 6 s.).

Les « comptes globaux » ne renseignent pas sur la couverture des besoins sociaux, peut-être en augmentation. D'autre part, le « taux des dépenses sociales », calculé par rapport au PIB, lui-même mouvant, donne une indication relative et non absolue de l'importance des dépenses.

Les prestations sociales ont fortement augmenté en Suisse, ce que nous révèlent les « Comptes globaux de la protection sociale ». Pourtant, ces prestations n'atteignent pas toujours les publics à qui elles sont destinées. La première et à ce jour unique enquête nationale sur la pauvreté (Leu et al., 1997) a estimé que la proportion de personnes qui ne demandent pas les prestations complémentaires (PC), auxquelles elles pourraient pourtant prétendre, se monte à 33 % des rentiers AVS et à 39 % des rentiers AI. Les non-retraits seraient plus importants encore en ce qui concerne l'aide sociale, puisque 45 % des personnes qui y auraient

droit ne la demanderaient pas⁸. Rossini et Favre le soulignent à leur tour dans leur étude qualitative. Les « oubliés de la protection sociale » ne reçoivent pas les prestations qui leur sont destinées pour un ensemble de raisons qui témoignent des pesanteurs inhérentes au système: manque d'information, difficultés d'accès, complexité des dispositifs, contraintes et exigences incompréhensibles ou inacceptables et, surtout, la honte qui « anéantit fierté et dignité. L'image d'une charité culpabilisante est vivace et pousse ces personnes à vivre dans une extrême pauvreté, se privant de tout pour ne pas être redevables » (Rossini, Favre, 2004, 12).

Un grand nombre de personnes en âge de travailler ont besoin des prestations sociales pour couvrir tout ou partie de leurs besoins vitaux. Les prestations de chômage concernent, familles de chômeurs comprises, environ 250 000 personnes; les rentes AI, versées à 260 000 personnes, concernent, avec les familles d'invalides, environ 430 000 personnes. Quant à l'aide sociale, elle concernerait 300 000 personnes, mais il s'agit là d'une pure estimation signalée depuis plusieurs années⁹.

38 Ces différents aspects touchent très directement les travailleuses et travailleurs sociaux. D'une part, ceux-ci doivent tenir à jour leurs connaissances pour informer et orienter le public et, d'autre part, les conditions des assurances sociales modifient les demandes auxquelles ils doivent répondre, plus particulièrement dans le cadre de l'aide sociale.

8 Ces estimations ont été contestées, car il n'existe pas de méthode fiable permettant de les établir. Une autre étude (Wyss, 1994) fait état d'un taux de non-retrait des prestations d'assistance plus important encore: 97% dans les petites communes et 80% dans les plus grandes.

9 Chiffres fournis par les trois principaux organismes suisses chargés d'aides financières dans un dossier de presse: Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Schweizerische IV-Stellen-Konferenz (IVSK) (17.12.2004), Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe.

AIDE SOCIALE

L' aide sociale – ou *assistance, assistance publique* selon la terminologie plus ancienne – a pour but de couvrir le minimum vital en cas d'absence ou d'insuffisance de revenu du travail ou lorsque des prestations d'assurance sont insuffisantes, inexistantes, inaccessibles ou en attente. Elle est basée sur le principe du besoin qui veut que quelle que soit la cause de l'indigence, la personne touche une prestation définie par un barème. C'est au nom du principe de subsidiarité qu'elle est considérée comme le dernier filet de la protection sociale alors qu'en réalité, elle intervient souvent en complément d'autres ressources.

39

L'intervention de l'aide sociale est conçue comme transitoire jusqu'à ce que les personnes recouvrent leur autonomie. Depuis les années 1990, ce rôle transitoire est mis en doute, au point que des responsables institutionnels envisagent pour l'aide sociale « une nouvelle fonction complémentaire dans la couverture des besoins matériels et dans l'intégration sociale. Faute d'alternatives (l'intégration sociale grâce à l'insertion dans le marché du travail), elle doit assumer cette fonction non plus de manière temporaire, mais en permanence » (CSIAS, 1999).

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

La responsabilité de l'aide sociale et son corollaire, le financement, sont depuis longtemps l'objet de controverses : est-ce à la famille ou à la collectivité d'aider les pauvres ? À la commune d'origine ou à la commune de domicile ? À la commune ou au canton ? Que faire des pauvres non sédentaires, vagabonds au XIX^e siècle, requérants d'asile au XX^e ? Historiquement, l'aide sociale est accordée en Suisse par la commune d'origine. Depuis 1977, suite à un changement constitutionnel voté en 1975 et instituant la liberté d'établissement pour les Suisses, cette tâche incombe à la commune de domicile. Une loi fédérale¹⁰ charge les cantons d'assister leurs habitants et leur donne la compétence de fixer les conditions de l'aide. Dans certains cantons, notamment alémaniques, l'aide sociale est mise en œuvre par les communes – selon les choix de la commune. Ailleurs, le canton a un rôle plus actif. La Suisse connaît ainsi autant de lois sur l'aide sociale que de cantons, et le fédéralisme produit des pratiques locales très disparates. Dans 29 % des communes suisses, l'aide sociale est distribuée par les autorités politiques ou l'administration communale, autrement dit par du personnel ne relevant pas du travail social et en dehors d'un service spécialisé. Dans ces cas, c'est généralement une commission, composée d'élus locaux, qui fait office d'autorité d'assistance. Ces commissions ne comptent pas toujours en leur sein des spécialistes du travail social, contrairement au secteur des travaux publics par exemple (Fluder, Stremlow, 1999, 92, 302). Cette réalité est jugée « archaïque » par un rapport de l'OCDE, puisque l'accès à l'aide est difficile et qu'il en résulte des inégalités de traitement (OCDE, 1999, 172). Ces disparités ont, à leur tour, et depuis très longtemps, nourri la crainte d'un « tourisme social » (Tabin, Keller et al., 2004).

40

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

Il existe aujourd'hui un droit constitutionnel à l'assistance. L'article 12 de la nouvelle Constitution fédérale, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2000,

¹⁰ Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS), du 24 juin 1977.

concrétise ce droit: « Droit d'obtenir de l'aide dans des situations de détresse. Quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine. » Il n'y a cependant pas de garantie d'un standard minimum et l'aide n'est attribuée qu'en dernier ressort, lorsque la personne « n'est pas en mesure de subvenir à son entretien » (principe de subsidiarité). Le droit à l'aide est ainsi conditionné à un jugement des autorités d'assistance quant à la capacité et à l'effort du bénéficiaire de « subvenir à son entretien ». En clair, il est tenu d'accepter un emploi et même une mesure d'insertion, sous peine de perdre son droit à l'aide. Cette pratique est couverte par de récents jugements du Tribunal fédéral, la plus haute instance juridique suisse¹¹.

Dès les années 1990, la plupart des cantons se sont lancés dans des réformes de l'aide sociale. Différents principes sont à l'œuvre dans ces nouveaux régimes, premièrement l'instauration d'un droit à l'aide, deuxièmement le fait que celle-ci ne soit plus remboursable, troisièmement l'obligation de participer à des programmes d'insertion et d'effectuer des contre-prestations, quatrièmement une logique dite d'incitation instaurant des bonus, cinquièmement et enfin, l'obligation pour les communes d'organiser des services sociaux professionnalisés. L'évolution n'est pas identique dans toute la Suisse. En effet, si les cantons latins ont opté pour diverses politiques dites d'insertion, les cantons alémaniques, avec cependant d'importantes disparités d'un canton à l'autre, ont eux instauré des systèmes d'incitation, comme nous allons le voir dans la deuxième partie de ce livre.

41

La logique qui fonde l'aide sociale demeure toutefois identique dans toutes les parties de la Suisse, à savoir que l'aide sociale est conditionnée à une activité visant un emploi. Cette stratégie de « retour à l'emploi » est pratiquée sous diverses formes, notamment en ce qui concerne

11 Le jugement du Tribunal fédéral du 4 mars 2003 concerne un bénéficiaire du Service social de la ville de Berne à qui l'aide financière a été supprimée pour avoir refusé un emploi proposé par le Service social (2P.147/2002/kil). Le jugement du Tribunal fédéral du 14 janvier 2004 concerne un bénéficiaire du Service social de la ville de Schaffhouse à qui l'aide financière a été supprimée pour avoir refusé une mesure d'insertion proposée par le Service social (2P.251/2003/dxc).

le degré de contrainte et les incidences financières¹². Les « mesures » ou « projets » de réinsertion se distinguent également dans leurs contenus et dans leur philosophie, comme nous le verrons plus loin. Cette stratégie est parfois appelée *Back to Work*¹³.

ORDRE, VÉLOS ET INTÉGRATION

La gare de Berne a introduit, en automne 2004, une nouvelle réglementation pour le parking des nombreux vélos. Les vélos doivent être entreposés dans des emplacements précis, et pour une durée maximale de 4 jours.

Pour faire respecter cette limitation, les vélos sont filmés quotidiennement, et l'enregistrement est comparé avec celui de la veille. Ce travail, qui prend environ 6 heures et demie par jour, est assumé par des bénéficiaires de l'assistance dans le cadre « Arbeit statt Fürsorge » et leur procure 100 fr. par mois.

« Vorwärts », 1.10.2004

42

Il existe en Suisse un organisme qui, depuis 1963, édicte des normes pour l'aide sociale. Il s'agit de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) qui regroupe les autorités d'assistance des cantons et des communes, ainsi que des œuvres d'entraide privées. Les normes CSIAS visent à harmoniser des pratiques locales très disparates. Elles fixent, en fonction du nombre de personnes qui composent le ménage, des montants pour l'entretien et le loyer et contiennent une liste de dépenses qui, sur demande motivée, peuvent être couvertes. La CSIAS préconise un traitement différencié des bénéficiaires en fonction de l'âge (les jeunes adultes de moins de 25 ans sont aidés selon des normes financières inférieures) et de l'« effort d'insertion » des bénéficiaires, selon une logique de bonus-malus dite d'« incitation » (CSIAS, 2000). Le fédéralisme helvétique autorise les cantons à suivre ou non ces recommandations. En 2004, tous les cantons sauf Genève s'y réfèrent¹⁴, en prenant cependant quelques libertés dans leur interprétation.

Une importante réforme des normes CSIAS a été décidée en 2004. Plusieurs cantons (Zurich, Berne et Bâle-Ville notamment) avaient en effet menacé de ne plus s'y référer si les barèmes n'étaient pas baissés.

¹² Voir notamment Cattacin et al., 2002.

¹³ Par exemple par les présidents des trois organismes suivants : Verband schweizerischer Arbeitsämter (VSAA), Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe (SKOS), Schweizerische IV-Stellen-Konferenz (IVSK) (17.12.2004), Interinstitutionelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe.

¹⁴ www.csias.ch. Page consultée le 25.11.2004.

Cette révision « relève les défis résultant d'un nombre croissant de cas et d'un manque de moyens financiers de la part des pouvoirs publics » (CSIAS, juillet 2004). En d'autres termes, les montants de l'aide sont baissés car le nombre de bénéficiaires augmente. Une nouvelle logique, dite d'incitation, a été introduite. Les montants de l'aide sont désormais réduits « à un niveau qui ne garantit pas le minimum d'existence à moyen terme » (Gerfin, 2004, 32), un système d'incitations est censé encourager les bénéficiaires à accepter un emploi ou une mesure d'insertion et, enfin, les sanctions sont renforcées. Les nouvelles normes, afin de rendre possible l'intégration, soulignent « l'obligation de la collectivité de mettre de telles activités à disposition ». La CSIAS rappelle également « l'importance de la professionnalisation, qui a fait de grands progrès au cours de ces dernières années » (CSIAS, septembre 2004).

Cette révision, entrée en vigueur dès avril 2005, durcit les conditions de l'aide et renforce les contrôles¹⁵, certains parlent d'une aide sociale au mérite et dénoncent une « désincitation » de recourir à l'aide sociale. C'est ainsi que plusieurs associations impliquées dans l'aide sociale ont émis de fortes critiques à l'endroit de cette révision, notamment les Centres sociaux protestants, l'Association des professionnels de l'aide sociale (ASPAS), la Coordination des praticiens RAS du canton de Vaud, avec le soutien du syndicat SUD, ou encore les syndicats du canton de Genève.

43

Deux commentaires s'imposent ici. Premièrement, l'orientation de l'assistance sur l'emploi et son caractère contraignant n'ont rien de nouveau. À toutes les époques et dans toutes les régions, les autorités d'assistance ont cherché à remettre les pauvres au travail¹⁶, que ce soit dans les *Workhouses* de l'Angleterre victorienne ou dans les Hôpitaux généraux jusqu'au XIX^e siècle. En Suisse, à la fin du XIX^e siècle, plusieurs cantons précisent qu'en premier lieu, il faut procurer un emploi aux

15 Le canton de Berne a joué ici un rôle de « précurseur » : les autorités bernoises ont mis en consultation, en février 2004, une modification de l'Ordonnance sur l'aide sociale du canton de Berne, suite à une motion Pauli (UDC) acceptée en juin 2003 par le Grand Conseil bernois. Selon ce projet, les nouveaux bénéficiaires de l'aide sociale ne toucheront que les 85 % du minimum vital pendant une durée de 3 mois (renouvelable), le temps qu'ils démontrent qu'ils collaborent manifestement, dans les limites de leurs possibilités, à leur insertion professionnelle et sociale. C'est un renversement du fardeau de la preuve, puisqu'il appartient, selon ce projet, au demandeur de démontrer qu'il mérite l'aide, et non plus à l'autorité de sanctionner d'éventuels manquements.

16 Voir par exemple : Geremek, 1987 ; Lescaze, 1985 ; Sassnick Spohn, 1989.

pauvres et que « l'aide doit toujours être fondée sur l'activité propre (*Selbsttätigkeit*) des pauvres; elle ne doit jamais permettre l'oisiveté »¹⁷. À la même époque en Suisse, le travail forcé (*Fronddienst*) et d'autres mesures autoritaires sont imposés aux pauvres dans plusieurs cantons¹⁸. Dans son inventaire des mesures relevant de la Police des pauvres, l'auteur (un juriste) ne cache pas son indignation : « Dans la plupart des cantons, l'aide reçue implique des effets si désastreux pour la personnalité du pauvre, qu'on est en droit d'affirmer que la demande d'assistance est assimilée à un acte criminel » (Räber, 1899, 60). Ces mesures sont l'enfermement, le châtement corporel, la suspension des droits civiques, l'interdiction de mariage, de séjour ou de domicile, l'interdiction de fréquenter les cafés, le déplacement (l'expulsion du territoire, communal ou cantonal). Certaines législations interdisent de telles mesures pour les enfants ou les mineurs...

44 Deuxièmement, la plupart des pays industrialisés conditionnent aujourd'hui des prestations sociales à la participation à une mesure active ou contre-prestation. Les États-Unis ont introduit les premières politiques dite de contre-prestation à partir des années 1960 (Cattacin et al., 2002, 49). Appelée *workfare* depuis un discours de Nixon en 1971, cette politique symbolise un rejet des politiques traditionnelles d'assistance, auxquelles on reprochait d'enfermer les pauvres dans le piège de la dépendance. L'attention est désormais portée sur les individus en particulier, et beaucoup moins sur les populations. Le *workfare* peut être considéré comme « une stratégie d'encadrement et de mise au pas des pauvres (et des chômeurs) » (Fragnière, Girod, 2002). Wacquant constate aux États-Unis une véritable transformation de l'État charitable en État coercitif, qui criminalise la pauvreté et transforme les services sociaux en instrument de surveillance et de contrôle des catégories indociles au nouvel ordre économique et moral. L'aide sociale est conditionnée « à l'adoption de certaines normes de conduite (sexuelle, familiale, éducative, etc.)

17 De telles dispositions figurent dans les législations des cantons de Saint-Gall, Glaris, Uri, Bâle-Ville, Neuchâtel et Valais (Helbling, 1907, 79).

18 Les cantons de Saint-Gall, Schwyz, Zurich, Berne et Thurgovie prévoient une forme de travail forcé. Il s'agit de travaux publics, notamment dans les ponts et chaussées. Le canton de Zurich limite la durée à 16 jours. Berne permet, lorsque la commune n'a pas de travail à proposer, de « prêter » le pauvre à un membre de la commission des pauvres selon un salaire usuel de la région (Räber, 1899, 107 s.).

et à l'accomplissement d'obligations bureaucratiques onéreuses ou humiliantes. Les plus répandues stipulent que l'allocataire doit accepter tout emploi qui lui est proposé, quelles que soient la rémunération et les conditions de travail, sous peine d'abjurer son droit à l'assistance [...] L'inefficacité des programmes de travail forcé est aussi patente que leur caractère punitif. Alors qu'ils sont périodiquement vantés comme le remède miracle contre l'épidémie de « dépendance » qui affligerait les pauvres, aucun d'eux n'a jamais permis à plus d'une poignée de participants d'échapper à la misère » (Wacquant, 2004, 79 s.). La Grande-Bretagne, de son côté, a suivi avec les *Welfare to Work Programs* dès l'époque de Margaret Thatcher. Les autres pays de l'Europe et de l'Amérique du Nord ont développé des politiques dites de mesures actives qui se rapprochent du *workfare* en ce qu'elles introduisent une conditionnalité de l'aide, mais s'en distinguent par un caractère moins contraignant et une visée citoyenne¹⁹.

LE NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

45

La forte augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide sociale pose des problèmes d'ordres divers aux responsables et aux praticiens de l'action sociale.

Il n'existe pour l'heure aucune statistique nationale sur cette question, un tel instrument étant en préparation à l'OFS. Toutefois, selon les estimations établies depuis plusieurs années, il y aurait 300 000 personnes à l'aide sociale en Suisse²⁰. Aujourd'hui, seules sont disponibles des statistiques cantonales ou communales élaborées selon des règles variables. Je présenterai ici les données disponibles, disparates et lacunaires, des quatre régions étudiées dans la deuxième partie de cet ouvrage. Des

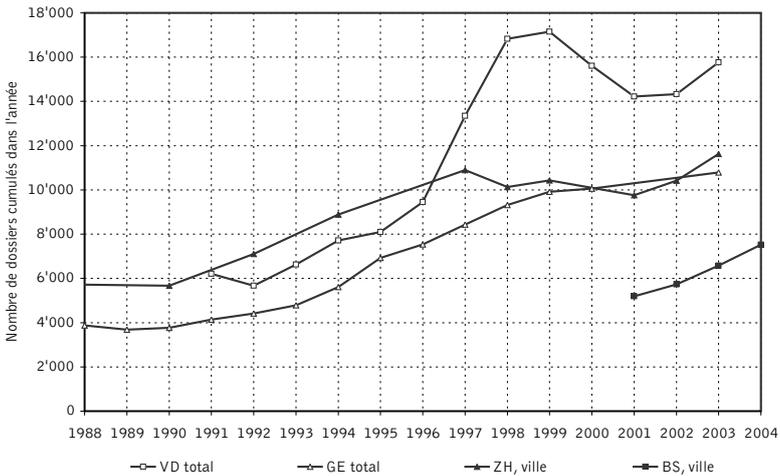
19 À titre d'exemples: la loi danoise sur l'assistance contient, depuis 1980, le principe d'activation ou d'insertion, obligatoire pour les 18-24 ans; les communes décident si les plus âgés y sont également soumis. La France introduit en 1988 le RMI, le Québec la contre-prestation en 1989. L'Allemagne a restructuré l'assurance chômage et l'assistance dans les années 1990 et lie les prestations à divers programmes; la dernière réforme, en 2004, oblige tout chômeur à accepter tout emploi légal et introduit des « Jobs à 1 euro ».

20 Par la CSIAS et par l'Initiative des villes. Tout en annonçant, d'une année à l'autre, une augmentation importante du nombre de bénéficiaires, ces organismes maintiennent l'estimation de 300 000 personnes.

données plus détaillées seraient nécessaires (catégorie socioprofessionnelle, motifs et durée de l'aide) pour cerner les transformations des tâches des praticiens.

Le nombre de personnes aidées est en forte augmentation depuis les années 1990, mais l'évolution est diverse. On ne peut que spéculer sur les causes de cette progression: chômage, précarisation des conditions d'emploi et des conditions de vie sans doute, évolution démographique également, mais il n'est pas à exclure que l'instauration d'un droit à l'aide en rende l'accès un peu plus facile.

GRAPHIQUE 2. NOMBRE DE DOSSIERS D'AIDE SOCIALE ET DE REVENU MINIMUM CUMULÉS DANS L'ANNÉE POUR QUATRE RÉGIONS DE SUISSE, 1988 À 2003²¹



21 Sources et définitions: voir p. 47.

L'AUGMENTATION DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE

En ville de Zurich, qui a des statistiques depuis 1973, l'augmentation est constante, avec une légère baisse entre 1998 et 2001 (due, pour une part, à de nouvelles modalités statistiques), suivie d'une nouvelle hausse. Au deuxième trimestre 2001, 38 % des personnes aidées ont un emploi et, dans 12,8 % des dossiers, l'aide sociale complète une prestation d'assurance sociale. Le taux moyen de personnes au bénéfice d'une aide sociale par rapport à la population résidente est de 5,1 % en 2002 ; il se situe, selon les quartiers, entre 1,7 % et 9,2 %.

En ville de Bâle, l'augmentation est importante. On compte, en 2004, 7524 dossiers d'aide sociale, qui concernent 12 550 personnes.

Dans le canton de Genève, l'augmentation est constante ; l'introduction du RMCAS en 1995 ne semble pas l'avoir influencée. Elle est due aux dossiers « assistance », qui ont augmenté de 166 % entre 1990 et 2003. Le nombre de dossiers RMCAS a atteint son sommet en 1996 (1192 dossiers), pour se stabiliser entre 700 et 840 depuis 2000. En 2003, on dénombrait 837 dossiers RMCAS (concernant 1741 personnes), 7163 dossiers assistance (concernant 13 282 personnes), 2662 dossiers non financiers (concernant 4503 personnes) et 125 dossiers de gestion (concernant 176 personnes). En 2003, 3,04 % de la population résidente sont au bénéfice d'une aide sociale ; cette proportion était de 1,11 % en 1990.

En 2003, l'aide sociale avance des prestations sociales dans 40 % des dossiers (26 % d'avances AI et 14 % d'avance sur l'assurance chômage), elle complète des prestations sociales dans 29,2 % des dossiers (complément d'assurance chômage, 13,7 %, complément de pension alimentaire, 8,1 % et complément de rente, 7,4 % des dossiers) et un salaire insuffisant dans 15,3 % des dossiers. Plusieurs causes peuvent être mentionnées.

47

Dans le canton de Vaud, enfin, l'augmentation est constante jusqu'en 1999. La baisse, dès l'an 2000, est imputable au RMR dont le nombre de bénéficiaires a reculé après son introduction en 1997, car il est limité à deux ans. Le nombre de personnes à l'aide sociale a cependant connu une augmentation constante, avec un fléchissement entre 1998 et 1999. En 2001, 14 % des bénéficiaires ASV ont un emploi. On dénombre, en 2003, 3586 dossiers RMR et 12 175 dossiers d'aide sociale.

DÉFINITIONS ET SOURCES

Ville de Zurich : Nombre de dossiers cumulés dans l'année avec au moins un paiement dans l'année. Sources : Sozialdepartement der Stadt Zürich (9.09.2003), Fallzahlenvergleich Erwerbslose und SozialhilfebezügerInnen in der Stadt Zürich 1973-2003. Ce document fournit le nombre de dossiers pour certaines années seulement ; Statistisches Jahrbuch der Stadt Zürich 2004, 312.

Ville de Bâle : Nombre de dossiers cumulés dans l'année. Source : Sozialhilfe der Stadt Basel, Jahresbericht 2003, 6, 9 ; Jahresbericht 2004, 13.

Canton de Genève : Nombre de dossiers cumulés dans l'année comprenant les dossiers « assistance » (aide financière selon la loi sur l'assistance), « gestion » (aide à la gestion des ressources propres de la personne), « non financiers » (accompagnement social sans aide financière) et « RMCAS » (prestation financière selon loi RMCAS). Depuis 1995, la statistique englobe également les dossiers des Genevois assistés hors du canton et, à partir de 1997, les dossiers de prise en charge des frais médicaux (sans les cas d'insolvabilité notoire). Entre le 1.01.1994 et le 31.07.1997, les dossiers d'avance AI ont été traités par l'Office cantonal des personnes âgées et non par l'Hospice général. Enfin, les données statistiques sont incomplètes pour les années 2001 et 2002 en ce qui concerne les dossiers non financiers. Sources : Clerc B., Chillier I., Mivelaz M. (2004), Secteur d'action sociale,

Statistique 2003, Analyse et éléments comparatifs 1992-2003. Genève: Hospice général, 22 s.

Canton de Vaud: Nombre de dossiers cumulés dans l'année (nombre d'aides financières du SPAS, aide sociale à domicile) comprenant les dossiers ASV (aide sociale vaudoise) et RMR. Les totaux sont surévalués, puisqu'un bénéficiaire du RMR peut devenir bénéficiaire de l'ASV au cours d'une même année. L'ordre de grandeur de ces doublons a été estimé: en 1999, 18% des RMRistes (de l'ensemble des CSR, sauf Lausanne) ont aussi bénéficié de l'ASV. Sources: DSAS-SG-PPS (Cellule statistique), courriel du 24.07.2001; SCRIS (1998 à 2004), Annuaire statistiques du canton de Vaud. Lausanne: SCRIS; Annuaire statistique santé-social Vaud 2003. Lausanne: SCRIS, 164, 169; Canton de Vaud (mai 2003), EMPL sur l'action sociale vaudoise (LASV) et rapport du Conseil d'État au Grand Conseil, 11 (pour le taux d'emploi).

Après avoir éclairé les principes et le fonctionnement de l'aide sociale, nous pouvons maintenant nous intéresser au travail social.

TRAVAIL SOCIAL

Quelles sont les origines du travail social²²? Comment le définir? Quelles sont ses missions et ses fonctions? Quels métiers le composent et qui sont ses professionnels? Je vais tenter d'éclairer ces questions avec un double regard impliquant la politique sociale et la professionnalisation.

49

MISE EN PERSPECTIVE

L'histoire du travail social en Suisse est très peu documentée, sans doute à cause de la multitude d'acteurs et de son éclatement en de très nombreuses pratiques locales, assurées par plusieurs corps de métiers et de nombreux bénévoles. Pour la Suisse romande, il n'existe que des informations

22 Le terme « travail social » est utilisé ici comme terme générique qui englobe trois principales composantes, service social, éducation spécialisée, animation socioculturelle. Cette définition est partagée dans toutes les parties de la Suisse, et l'ensemble des professionnels sont formés au même niveau, HES aujourd'hui, ESTS précédemment. Il n'en va pas de même pour d'autres champs comme l'éducation de la petite enfance, l'encadrement socioprofessionnel, la réinsertion ou encore l'aide à domicile. Ces fonctions, dont certaines sont récentes et peu stabilisées, sont parfois assimilées au travail social, parfois à l'éducation, à l'économie, ou encore à la santé, selon des décisions régionales disparates. Dans ces champs, les dénominations sont éclatées et les niveaux de formations sont divers.

disparates, issues de rares témoignages et de quelques monographies²³, auxquelles s'ajoutent quelques travaux d'étudiants non publiés²⁴. Je ne dispose pas d'informations concernant les autres parties de la Suisse. Un vaste champ est donc encore ouvert à la recherche! À partir d'éléments lacunaires, j'esquisserai les étapes de la professionnalisation du travail social.

Des écoles sociales ont vu le jour après la Première Guerre mondiale dans divers pays européens, dont la Suisse. La première École suisse d'études sociales pour femmes s'est ouverte à Genève en 1918, suivie, en 1920, par la Sozial-Caritative Frauenschule de Lucerne et la Soziale Frauenschule de Zurich. Lausanne a emboîté le pas trois décennies plus tard, avec l'ouverture d'une École d'assistantes sociales et d'éducatrices en 1952. Diverses formations spécialisées apparaîtront plus tard: en Suisse romande, des formations en éducation spécialisée sont ouvertes en 1953 à Lausanne, en 1970 à Genève et en 1972 à Fribourg, et des formations en animation socioculturelle sont introduites en 1962 à Genève et en 1967 à Lausanne.

50 Les écoles sociales sont donc destinées à l'origine spécifiquement aux femmes²⁵. Elles sont créées par différents milieux, universitaires, féministes et ecclésiastiques (Court, Kretschmer, 1993), avec au moins trois finalités: d'abord dispenser une culture générale et une ouverture au monde et offrir aux jeunes filles de la bourgeoisie une formation supérieure non universitaire, proposer ensuite une formation à des activités sociales bénévoles et caritatives dans le cadre de comités, associations, ligues pour la santé ou paroisses, et enfin, dispenser une formation professionnelle en vue d'une activité salariée, à exercer dans le cadre des services sociaux et sanitaires naissants. Comme on le voit, la formation de professionnelles salariées n'est donc qu'un but parmi d'autres. Si les directrices des premières écoles sont des femmes, ce sont des hommes qui président généralement les comités et qui y siègent.

23 Pour la Suisse romande, notamment: Bergier, 2003; Court, Kretschmer, 1993; Degoumois, 1993; Heller et al., 2004; Kretschmer, 1982; Sauvin, 1981.

24 Ces travaux sont inventoriés à la bibliothèque de l'éésp: *Histoire du service social et professionnalité*, Travaux d'étudiants, cours Véréna Keller 2002, 2003, 2004.

25 Les premiers élèves hommes seront accueillis en 1946 à l'école de Zurich (Nadai et al., 2005, 53) et en 1962 à l'école de Lausanne (Rapports d'activité de l'éésp, in: Matthieu N. (à paraître), *Mémoire de fin d'études*. Lausanne: éésp). Je ne dispose pas d'informations pour les autres écoles.

Les premiers services sociaux publics sont mis en place en Suisse romande dès les années 1920-1930. Ils sont fondés sur les lois sur la protection de la jeunesse et sur les mesures tutélaires. Les premiers employés sont généralement des hommes, salariés, au bénéfice de formations juridiques et administratives. Les femmes, peu nombreuses dans ces services, sont souvent bénévoles, et certaines sont au bénéfice d'une formation sociale spécifique.

QUELQUES EXEMPLES

Le Service de protection de la jeunesse du canton de Vaud

Environ 200 dames bénévoles étaient chargées, durant l'entre-deux-guerres, de la surveillance des enfants placés. Femmes de pasteurs, d'instituteurs et de médecins, ces « dames inspectrices » étaient considérées comme des fonctionnaires du Département de l'intérieur mais n'étaient ni formées ni rémunérées (Andres, 2004, 76). En 1957, lors de la création du Service de l'enfance (qui deviendra plus tard le Service de protection de la jeunesse), le personnel était insuffisant; chaque employé était chargé de 200 à 300 dossiers. Ce personnel était très diversement formé : quelques assistantes sociales diplômées, une ancienne infirmière, une sage-femme, quelques universitaires. Faute de possibilité de formation, aucun homme n'avait un diplôme d'assistant social (Bergier, 2003, 57).

Services sociaux d'entreprise

Dans les années 1950 et 1960, plusieurs entreprises créent des services sociaux en leur sein, généralement sur l'initiative des directions : les CFF en 1955, l'entreprise Bobst (canton de Vaud) en 1965, la Coopérative Migros (canton de Vaud) en 1967 (« Histoire du service social et professionnalité », éesp. Travail de Bonardi L., 2003).

Services sociaux dans les hôpitaux

L'Hôpital psychiatrique cantonal de Perreux/NE crée un service social en 1949 pour améliorer les relations avec l'extérieur. L'unique assistante sociale a pour tâches de placer des malades, de garder le contact avec les malades sortis, et d'écouter des objets fabriqués par eux (« Histoire du service social et professionnalité », éesp. Travail de De Reynier V., 2003). L'Asile cantonal des aliénés de Cery (canton de Vaud) engage une première assistante sociale en 1931 (Secrétan, 1973, 95).

Service des assistantes de police, Police municipale de Lausanne

Créé en 1929, ce service est chargé des enquêtes délicates dans le domaine des mœurs et de l'enfance. Il est assumé par une seule assistante de police, institutrice secondaire de formation, ayant suivi un stage auprès d'une police féminine en Angleterre. En 1946, il est intégré au Service de prévention sociale qui regroupe le contrôle des prix, la police du commerce et le dépistage des alcooliques. Dans les années 1970, 5 assistantes de police y travaillent, toutes diplômées d'une École de service social. La dernière trace de ce service date de 1979; il a aujourd'hui disparu (« Histoire du service social et professionnalité », éesp. Travail de Marquis L., Robert J., Clerc M., 2004).

Ces services fonctionnent longtemps avec peu de travailleurs sociaux. Les premières assistantes sociales diplômées – des femmes exclusivement – sont engagées dès les années 1940 (par exemple au Service du Tuteur général à Genève) mais elles y restent très minoritaires. On les charge de tâches spécifiquement féminines, ce qu'exprime par exemple la Municipalité d'Yverdon-les-Bains lors de la création de son Office social en 1946: « Si l'on veut que son activité [du service social] soit plus qu'un travail administratif et qu'elle soit fructueuse aussi dans le domaine de la prévoyance sociale, il est indispensable de lui adjoindre un élément féminin, c'est-à-dire une assistante sociale. »²⁶

52

La proportion des assistants et assistantes sociales diplômées augmente dès les années 1950, et à un rythme plus soutenu dans les deux décennies suivantes. Dans l'assistance publique, l'arrivée de travailleurs sociaux formés, hommes ou femmes, semble plus tardive (entre 1960 et 1970) et en bien des endroits, ils cohabitent avec du personnel administratif et des élus politiques. Dans les années 1960-1970, années de prospérité économique, de croissance démographique et de forte urbanisation, il se développe un grand nombre d'activités sociales. Plusieurs services sociaux forment leur personnel à travers les formations en emploi nouvellement mises en place en réponse à la demande croissante de professionnalisation; le développement communautaire et l'animation socio-culturelle font leur apparition. La crise économique de 1974, et plus encore celle des années 1990 renforcée par une remise en cause de l'État social, mettent un terme à cette croissance.

Cependant, le travail social n'est pas assuré exclusivement par des travailleurs et des travailleuses sociales, mais par divers intervenants relevant de divers statuts et formations: salariés, bénévoles, habitants et élus au bénéfice de formations administratives, juridiques, sociales ou sans formation spécifique. Cette coexistence se retrouve dans plusieurs contextes: de nombreuses associations comme Caritas, les Centres sociaux protestants, Pro Infirmis, Pro Senectute et bien d'autres encore fonctionnent dès leur origine avec de nombreux bénévoles. Ces derniers visitent des malades, assurent des services d'écoute et de conseil

²⁶ Rapport de la Municipalité au Conseil communal, 24.06.1946, in: *Histoire du service social et professionnalité*, éesp. Travail de Oguey V., 2003.

et organisent diverses activités. Les comités de ces associations sont également constitués de bénévoles. Les travailleurs sociaux diplômés, engagés par ces associations, dépendent donc hiérarchiquement de bénévoles sans connaissances spécifiques. Un autre cas de figure est celui des mandats tutélaires dont certains sont attribués à des personnes privées conformément au Code civil suisse. Par ailleurs, dans certains cantons, l'aide sociale est mise en œuvre par des élus communaux ou des fonctionnaires sans formation sociale (nous verrons certaines de ces pratiques dans les parties ultérieures de ce texte). Enfin, des parents d'enfants (handicapés ou non) participent aux activités des foyers ou des crèches et des habitants développent des activités socioculturelles et communautaires.

On doit dès lors se demander si le travail social relève d'un vrai métier (ou d'une vraie profession, ces deux termes étant utilisés ici comme synonymes) puisque les tâches assurées par les professionnels diplômés le sont également par des bénévoles, des habitants ou des élus, sans formation spécifique ou au bénéfice d'une formation non sociale.

53

Dès lors, et sans vouloir entrer en matière sur la sociologie des professions, ni sur les définitions de *profession*, *métier* ou *semi-profession* (voir à ce propos Dubar, Tripier, 1998; Fragnière, 1984; Soulet, 1997; Braem, Aballéa, 2002), il y a lieu de poser la question de la professionnalité du travail social. Je retiens et partage à ce propos le constat de Nadai qui souligne que le « projet de professionnalisation » du travail social n'est pas achevé. Nadai explique les difficultés de professionnalisation du travail social par plusieurs facteurs: il s'agit d'un métier de femmes, les frontières de son champ de compétence sont floues, les problèmes traités sont complexes et diffus (vagues), le travail social s'inscrit dans « la vie quotidienne ordinaire » qui dispose de formes d'aide informelle; il est proche de mouvements sociaux et occupe une position hiérarchique inférieure dans des systèmes organisationnels qui lui sont étrangers (droit, médecine, économie, formation). Il en résulte une identité professionnelle mal assurée, et les travailleurs sociaux et les travailleuses sociales y font face avec un « individualisme pragmatique » (Nadai et al., 2005, 194 s.). Nous aurons l'occasion de le constater dans les parties ultérieures de cet ouvrage.

Le travail social, nous l'avons vu, est fortement marqué par la division sexuelle du travail²⁷. Cette caractéristique est suffisamment prégnante pour que nous nous y intéressions de plus près.

UN MÉTIER DE FEMMES

Le travail social est un métier de femmes à plusieurs titres : ses pionnières sont des femmes, le rôle traditionnel de la mère de famille lui sert de référence, les femmes sont majoritaires dans ce champ professionnel, elles y occupent des postes selon une ségrégation sexuée verticale et le métier est peu reconnu. Passons en revue ces différents aspects.

54 Nous n'avons pas beaucoup d'informations sur les tâches respectives des hommes et des femmes dans le travail social, mais un fil rouge semble se dessiner (qui demande à être vérifié par des études approfondies), à savoir que les fonctions y sont hiérarchisées et qu'il y existe une ségrégation verticale. En effet, les hommes occupent, bien plus souvent que les femmes, des fonctions de pouvoir dans la sphère de la politique sociale, de la direction et de l'administration des services. Ils ont des formations (juridiques, administratives) certifiées et un statut de salariés, alors que nombre de femmes sont entrées dans le travail social en tant que bénévoles, souvent sans formation, les qualités dites féminines, considérées comme naturelles, et la vocation semblaient suffire. Ces origines entraînent aujourd'hui encore la professionnalisation du travail social, car d'aucuns se demandent s'il est bien nécessaire de former à une activité – et de la rémunérer – qui relève au fond d'une vocation et repose sur des qualités dites naturelles.

L'ambiguïté – les frontières floues – entre qualités et qualifications sont à l'origine de divers métiers féminins modernes qui fondent leur légitimité sur le concept de *Geistige Mütterlichkeit* (maternité idéale), très en vogue dans la seconde moitié du XIX^e siècle dans les régions

²⁷ La division sexuelle du travail a pour caractéristique « l'assignation prioritaire des hommes à la sphère productive et des femmes à la sphère reproductive ainsi que, simultanément, la captation par les hommes des fonctions à forte valeur sociale ajoutée (politiques, religieuses, militaires, etc.). Cette forme de division sociale du travail a deux principes organisateurs : le principe de séparation (il y a des travaux d'hommes et des travaux de femmes) et le principe hiérarchique (un travail d'homme « vaut » plus qu'un travail de femme) » (*Dictionnaire critique du féminisme* [2000], Paris : PUF).

germanophones de l'Europe. Ce concept permet aux femmes de la bourgeoisie d'entrer dans la sphère publique, en y transposant leur rôle domestique (Simmel, 1990, 44). On peut relever leur engagement au sein d'associations féminines, notamment l'Union des femmes à Genève dès 1891 ou à Lausanne dès 1896 (Heller, 1992, 58). Les femmes y accomplissent diverses tâches sociales, sanitaires, éducatives et culturelles qu'on peut considérer comme précurseurs du travail social professionnel.

Le concept du *care*, encore peu connu, rend compte des caractéristiques des métiers de femmes²⁸. Le terme de *care*, qui n'a pas de véritable équivalent en français²⁹, peut se traduire par « soin », « attention », « préoccupation », ou encore par « se soucier » ou « prendre soin de quelqu'un ». Le *care* comprend des activités de soin, d'éducation, d'encadrement, d'aide et d'assistance. Il inclut la disponibilité et l'adaptation aux personnes, la capacité de répondre à des besoins, l'empathie ; un « ensemble de <qualités silencieuses> [...] qui sont utilisées dans les professions sociales et paramédicales, mais qui ne sont pas reconnues comme des qualifications réelles, telle que, par exemple, la force physique dans le travail masculin » (Ley, 1982, 218).

Le travail social relève clairement d'une activité de *care*. Il est intéressant de noter que le terme d'*assistant* ou d'*assistante sociale* suggère les dimensions du *care* (assister, aider) contrairement à la dénomination *travailleur, travailleuse sociale*. Mieux : l'équivalent allemand pour assistant social, *FürsorgerIn* (*sorgen für* : prendre soin, avoir le souci de quelqu'un) est, pour ainsi dire, une traduction littérale de *care*. Or, *FürsorgerIn* est tombée complètement en désuétude dans les années 1970. Selon une récente étude, les travailleuses et travailleurs sociaux rejettent la référence au *care*, probablement pour souligner la professionnalité de leur travail (Nadai et al., 2005, 182 s.).

28 Une recherche portant sur « Le *care* dans les professions sociales » est en préparation sous la direction de Marianne Modak, avec la collaboration de M. Vuille et V. Keller. Lausanne : éesp.

29 Le concept est développé entre autres par l'économiste féministe suisse Mascha Madörin (Madörin, 2001). Des auteures francophones commencent à l'utiliser (voir *Nouvelles Questions féministes*, 23 (3), Lausanne : Antipodes, 2004).

Le *care* est un travail qui relève, pour une part, de l'économie nationale, et pour une autre part, des ménages privés³⁰. La proximité des deux sphères suggère la transposition d'attitudes et de compétences du cadre privé au cadre professionnel, ce qui dévalorise les métiers du *care*. Ces derniers, « féminins pour la plupart, sont fortement marqués par la domesticité et la vocation. Leur rémunération, leur statut et leur reconnaissance en pâtissent lourdement » (Bachmann et al., 2004, 9). Le *care* professionnel, essentiellement assumé par des femmes, est lié à un lieu et à des relations individualisées. Ces activités sont complexes, délicates à planifier (il s'agit d'activités indispensables à la survie matérielle, sociale et psychique), se prêtent mal à une rationalisation, et l'utilisation d'outils techniques est limitée, particularités qui distinguent le *care* d'un grand nombre d'autres productions.

56

De plus, les activités du *care* sont particulièrement menacées dans une période de restriction du personnel : peu visibles, peu valorisées et peu qualifiées, ces tâches peuvent être supprimées rapidement. Là réside un conflit majeur pour les femmes qui, entraînées à fournir de telles prestations et connaissant leur efficacité, tenteront de les assurer envers et contre tout, avec le risque de s'épuiser dans des tâches invisibles et ignorées.

Le concept du *care* permet de commencer à visualiser des compétences et des charges inhérentes aux métiers de femmes auparavant ignorées, car considérées comme naturelles chez une femme. Le *care* a ainsi le mérite de conceptualiser une spécificité essentielle des métiers de femme. Il ignore cependant à son tour une dimension majeure des activités du *care*, propre d'ailleurs à tout travail sur autrui : la fonction de contrôle, d'autorité et de normalisation. Annuler ces aspects met les travailleuses et travailleurs sociaux dans une situation impossible, car les dilemmes professionnels sont ignorés.

Devant l'éclatement des pratiques, une professionnalisation inachevée et les caractéristiques d'un métier de femmes, peut-on parler *du*

30 Madörin insiste sur la contribution du *care* à l'économie nationale, apport négligé par les théories économistes. Selon son estimation, le travail relevant de la « Care Economy », salarié et non salarié, est assumé à raison de 80 % dans les ménages privés, de 10 à 15 % dans les entreprises, et à moins de 5 % dans le secteur du bénévolat et du voisinage. Les activités de la « Care Economy » représentent environ 80 % du temps de travail total (salarié et non salarié) des femmes, contre 40 à 45 % de celui des hommes (Madörin, 2001).

travail social? Comment le définir? Quelles sont ses fonctions et ses missions? À qui, à quoi sert-il? C'est à ces questions que je me propose de répondre dans le chapitre suivant.

DÉFINITION ET FONCTIONS DU TRAVAIL SOCIAL

Le travail social peut être défini de multiples manières. Les définitions ont changé en fonction du contexte sociopolitique. Dans les années 1970, années de forte critique du système capitaliste, de l'État et du travail social, un ouvrage, célèbre dans les pays germanophones, a identifié cinq fonctions du travail social:

- une fonction de reproduction de la force de travail et de mise à disposition d'une armée de réserve de travailleurs;
- une fonction de socialisation: le travail social reproduit et contrôle les normes et valeurs comme la soumission, l'éthique du travail, la responsabilité individuelle, il veille au bon comportement des individus;
- une fonction de compensation: le travail social égalise certaines injustices sociales et attribue des aides individuelles afin de camoufler les inégalités sociales et de faire croire à la justice, l'égalité et la solidarité, il est « la mauvaise conscience d'une mauvaise société »;
- une fonction d'oppression: le travail social protège la société de comportements déviants, il représente « la peur codifiée du système face à son changement »;
- et enfin, une fonction de discipline: le travail social adapte les individus aux structures, il enferme les déviants (dans des foyers, des prisons), il renforce les normes sociales par son action de distinction entre « déviants » et « normaux » (Hollstein, Meinhold, 1980, 205 s.)³¹.

Dans cette analyse, le travail social a pour tâche – je reprends ici la terminologie de l'époque – d'assurer la reproduction matérielle et idéologique de la société dominante, en réadaptant aux exigences de la production les travailleurs malades ou délinquants. Il prend en charge les

³¹ Les pays francophones connaissent également des publications marquantes, par exemple: *Esprit*, 1972, Lascoumes, 1977, Verdès-Leroux, 1978.

travailleurs déclassés. Le travail social doit « cacher toutes les injustices et faire apparaître la société comme juste et solidaire. Cette fonction révèle l'origine du travail social, créé en réaction aux revendications des prolétaires face au système capitaliste » (Hollstein, 1980, 40).

Dans les années 1970 toujours, la notion d'aide est fortement critiquée. L'aide ne serait pas d'abord destinée aux personnes en difficulté, mais aux dominants. Idéalisant l'aide, « on nous fait croire que toutes les époques connaissent des pauvres et des personnes ayant besoin d'aide, ce qui implique qu'on aura toujours besoin de personnes idéalistes qui s'occuperont de ces pauvres. [...] Ce qui lie *clients* et *capital* est autre chose encore que la même initiale, C – c'est un lien de causalité: le capital crée les clients » (Hollstein, 1980, 204).

TRAVAIL SOCIAL PATROUILLANT

La ville de Berne lance, dès février 2005, un projet pilote appelé PINTO (prévention, intervention, tolérance). Des travailleurs sociaux sont chargés de « favoriser des comportements respectueux et tolérants, [d']éviter des conflits et [de] veiller à l'accessibilité de places et parcs publics pour tous les groupes de la population ». Ils patrouillent dans des « lieux chauds » où se retrouvent des toxicomanes, des personnes sans domicile fixe et des jeunes. Ces équipes sociales n'ont pas de compétences policières, mais peuvent être chargées d'établir des interdictions de zone (Wegweisungen). Le projet bernois est inspiré de la pratique zurichoise: la ville de Zurich a constitué, en 2000, un « groupe d'intervention mobile » appelé SIP Züri (sécurité, intervention, prévention) qui « combine travail social de rue et service d'ordre ». Inspirée par l'expérience zurichoise, la ville de Lausanne a créé à son tour, en février 2003, une Unité socio-éducative de terrain (UniSET) afin de seconder les forces de l'ordre municipales dans leur lutte contre les incivilités et les débordements des marginaux et toxicomanes dans le centre ville.

« Vorwärts » 10.09.2004, « Bund » 10.09.2004

Comment le travail social est-il défini aujourd'hui ? Les définitions couramment utilisées témoignent d'une représentation non conflictuelle du travail social, voire de la vie en société. À titre d'exemple, cette définition: « Travail social: Dénomination globale des professions sociales et de leur champ d'action. La finalité du travail social est de remédier aux défauts de la vie en collectivité en portant une attention particulière aux populations les plus fragiles. [...] Au moyen d'aide matérielle, de services individuels ou collectifs, d'actions éducatives, d'apprentissage ou de stratégies spéciales, le travail social vise à améliorer la position d'un individu, d'une famille, d'un groupe ou d'une population cible. En donnant forme à ce qu'ils ont saisi des conditions de vie de

leurs clients, les travailleurs sociaux peuvent rendre accessibles à un public plus large les revendications qui en découlent [...] » (Fragnière, Girod, 2002).

Cette définition désigne vraisemblablement un idéal professionnel et ne s'embarrasse guère des aspects de contrôle, de normalisation et de domination. D'autres analyses contemporaines renouent avec la critique des années 1970, par exemple Karsz, pour qui le travail social ne résout pas la dimension matérielle des problèmes (santé, logement, emploi et de chômage, etc.). Il n'en aurait ni les moyens, ni le projet, « même si ses agents en ont parfois l'illusion et ses publics parfois l'espérance » (Karsz, 2004, 49). La mission du travail social relèverait, selon Karsz, de deux aspects.

L'aspect principal d'abord, qui relève du registre idéologique. « Le travail social intervient sur des normes, des valeurs, des principes, des modèles, des orientations, des représentations, des idéaux, avec lesquels et sous lesquels ses publics supportent ou ne supportent pas ou plus leurs problèmes. [...] Là résident sa puissance, son pouvoir, son efficacité spécifique. Il opère sur les constructions idéologiques mobilisées par les individus et les groupes pour expliquer et pour s'expliquer leur sort, pour y tenir, pour s'enfoncer, pour s'y résigner ou pour se révolter » (Karsz, 2004, 53).

L'aspect secondaire ensuite, qui participe du registre matériel. Le travail social fournit différentes aides (financières, de soin, de formation, de réinsertion, etc.) qui « visent à alléger la situation des destinataires, à rendre davantage supportables leurs conditions de vie, dans l'attente d'une amélioration – plus ou moins hypothétique selon les cas ». Elles sont « par définition partielles, impérativement fragmentaires, inéluctablement incomplètes » (Karsz, 2004, 52).

À travers ces deux aspects, le travail social remplit un rôle important dans la zone de passage entre travail et non-travail. Il contribue à gérer une « nouvelle armée de réserve du capitalisme moderne, qui a toujours pour fonction d'exercer une pression sur les salariés afin qu'ils renoncent à exiger de meilleurs salaires et conditions de travail. Dans cette zone de vulnérabilité, exclusion et intégration sont intimement liées » (Pelizzari, 2004, 49 s.). Au près de groupes sociaux précarisés, les travailleurs sociaux assument des missions paradoxales, puisqu'il s'agit de

« conduire les personnes à vouloir travailler alors qu'il n'y a pas de travail, à faire et à élever des enfants alors que leurs perspectives d'avenir sont sombres, à servir l'ordre social alors qu'il est contraire à leurs intérêts » (Müller, 1999, 19).

À partir des réflexions précédentes, je propose la définition suivante du travail social :

Le travail social s'inscrit dans le cadre de la protection sociale. Il intervient auprès de populations dont les ressources matérielles ou personnelles sont insuffisantes, provisoirement ou définitivement, pour assurer leur existence sans heurter les normes sociales. Avec des moyens toujours insuffisants, il lui revient de promouvoir l'accès aux ressources de la collectivité. Il met en œuvre la solidarité sociale et le droit fondamental à l'aide dans des situations de détresse et favorise la cohésion sociale. Le travail social donne ainsi un peu de pouvoir et de dignité, de stabilité et de capacité de vie aux populations défavorisées.

60

En même temps, la mission du travail social est d'expliquer, de justifier, d'imposer et de reproduire les normes et les idéaux de son époque. Il est une puissante instance de contrôle social. Il revient aux travailleurs sociaux de distinguer les personnes valides des non valides dans les domaines du travail, de la consommation et de l'éducation, et d'attribuer des prestations d'aide en fonction d'un jugement normatif sur leur mérite. Les interventions du travail social contribuent notamment à réguler le coût de la force de travail.

La professionnalisation du travail social est partielle. Sur son champ d'intervention coexistent divers métiers relevant de divers statuts, salariés ou non. Le travail social porte les caractéristiques d'un métier de femmes par sa référence aux qualités dites féminines et à la vocation. Ces deux éléments entretiennent le doute sur sa professionnalité.

Intéressons-nous maintenant aux personnes qui exercent les professions sociales.

PORTRAIT STATISTIQUE

Qui et combien sont les professionnels du travail social? Quels sont leurs lieux de travail, leurs salaires, leurs statuts? Quelles sont les différences entre les hommes et les femmes?

En Suisse, les secteurs du travail social et de la santé sont des secteurs en croissance (voir le texte ci-après). Le nombre de travailleurs sociaux (service social et éducation spécialisée) a quadruplé entre 1970 et 2000. Les professionnels du travail social sont très majoritairement de nationalité suisse et comptent deux tiers de femmes. Aucun renversement de tendance ne semble s'annoncer. Ajoutons que ces professions sont épargnées par le chômage. En outre, on peut s'étonner du faible taux de formation, sachant que la moitié seulement des travailleuses sociales et travailleurs sociaux possèdent le diplôme prévu pour cette fonction. Sans doute faut-il y voir une conséquence de la professionnalité incertaine mentionnée ci-dessus. Toutefois, le faible taux de personnel qualifié s'explique vraisemblablement aussi par la mission et l'organisation de l'action sociale, comme nous le verrons dans la deuxième partie de cet ouvrage.

61

LES TRAVAILLEUSES SOCIALES ET TRAVAILLEURS SOCIAUX EN SUISSE

En Suisse, une personne active sur 10 travaille dans le secteur social ou de la santé, dorénavant le secteur économique le plus important. Ce secteur a augmenté de 28,5 % entre 1993 et 2003; 102 000 nouveaux emplois y ont été créés (par comparaison, le nombre d'emplois en Suisse a augmenté de 3,6 % seulement durant ce même laps de temps). Le secteur social compte 156 000 emplois, ce qui correspond à 40 % de l'ensemble du secteur social et de la santé (Baumann, 2004, 2 s.). Un dixième de ces emplois sont occupés par des travailleurs sociaux (15 200 personnes).

Le nombre absolu des travailleurs sociaux est en forte augmentation. On dénombrait 3227 assistantes et assistants sociaux en 1970 et 7653 en 2000. Les éducatrices et éducateurs étaient au nombre de 2335 en 1970 et de 14 440 en 2000. Je ne dispose pas de données concernant l'animation. (OFS, Recensement fédéral de la population, rubriques 83 801 et 83 102, Bovay C. et Broquet R. (2004), Mandat « Le paysage religieux helvétique ». Lausanne : éésp).

Deux tiers des assistantes et assistants sociaux sont des femmes, une proportion plus élevée qu'en éducation spécialisée ou en animation. (À titre de comparaison, en France, le métier d'assistant social est exercé à plus de 90 % par des femmes; le titre professionnel officiel est féminisé: « assistante de service social »). La proportion de femmes en service social est en légère augmentation depuis 1980, après un recul de 10 % entre 1970 et 1980. Elles représentaient 72,8 % de l'ensemble de cette profession en 1970, 63,8 % en 1980, 65,2 % en 1990 et 66,1 % en 2000. Par ailleurs, deux tiers des professionnels travaillent à temps partiel (OFS, Recensement fédéral de la population, rubrique 83 801, Bovay C. et Broquet R. (2004), Mandat « Le paysage religieux helvétique ». Lausanne : éésp).

Les travailleurs sociaux sont très majoritairement de nationalité suisse et cette proportion n'a guère évolué. En service social, les personnes de nationalité suisse étaient 92,6 % en 1970 et 91,8 % en 2000 (Recensement fédéral de la population, rubrique 83 801).

Selon les données sur les étudiantes et étudiants actuels, aucun renversement de tendance ne se dessine à l'horizon. Parmi les 1476 personnes en formation dans les écoles sociales en 2000-2001, 65 % étaient des femmes et 7,7 % étaient de nationalité étrangère. Par ailleurs, 47 % suivaient une formation en cours d'emploi (OFS, T 15.2.1.4.3).

Les professionnels du social sont fortement organisés. Environ 40 % sont membres d'un syndicat ou d'une association professionnelle, alors que ce taux n'est que de 25,5 % pour l'ensemble des salariés en Suisse (Baumann, 2004, 2 s.).

En l'an 2000, près de la moitié (45,3 %) des assistantes sociales et assistants sociaux travaillaient dans des établissements privés, 16,8 % dans des administrations cantonales, 27,2 % dans des administrations communales. Pour 9,9 % d'entre eux, la situation est inconnue (Recensement fédéral de la population, rubrique 83 801).

Leur situation sur le marché de l'emploi est bonne, au sens où il n'y a pas de chômage. Parmi les diplômés sortis des écoles sociales en été 2002, 98 % des hommes et 91 % des femmes étaient en emploi quelques mois après la fin de leurs études; les autres n'étaient pas en recherche d'emploi (contrat signé, raisons familiales, autres raisons) (OFS, 2005, Von der Hochschule ins Berufsleben. Erste Ergebnisse der Absolventenbefragung 2003, gewichtete Daten).

TABLEAU 1. LES PROFESSIONNELS DU TRAVAIL SOCIAL, SUISSE, 2000³²

	Nombre	Femmes	Temps partiels	Diplôme d'une école sociale	Diplôme universitaire
Assistants et assistantes sociaux ³³	7 653	66,1 %	67,8 %	50,9 %	13,3 %
Éducatrices et éducateurs spécialisés	7 009	60,6 %	53 %	45,5 %	7,9 %
Animatrices et animateurs socioculturels	555	56,9 %	75,3 %	43,7 %	9,7 %
Total travailleurs sociaux	15 217	63,3 %	61,3 %	48,1 %	10,7 %

32 Sources: Office fédéral de la statistique, Recensement fédéral de la population 2000; Baumann B. (2004), «Merkmale und Tendenzen der Beschäftigung in der Sozialen Arbeit», *SozialAktuell* 11, 2 s.; Bovay C. et Broquet R (2004), Mandat «Le paysage religieux helvétique». Lausanne: éesp.

33 L'OFS regroupe dans la catégorie «assistants sociaux», par exemple, les «assistants pour nourrissons», les «collaborateurs sociaux» ou encore les «inspecteurs des œuvres sociales». À l'inverse, des fonctions que l'on pourrait assimiler aux assistants sociaux sont groupées sous la rubrique «autres professions de l'assistance sociale» (par exemple, aide à la personne, conseiller des mineurs, responsable d'assistance pour chômeurs, superviseur, thérapeute familial).

Hommes et femmes n'occupent pas des fonctions identiques, comme il ressort du tableau 2. Les hommes, dès l'entrée dans la vie professionnelle, occupent des postes de cadres et gagnent un salaire plus élevé, quand bien même l'égalité des salaires entre hommes et femmes est réglementairement acquise en travail social.

TABLEAU 2. REVENU ET POSITIONS PROFESSIONNELLES UN AN APRÈS LE DIPLÔME EN TRAVAIL SOCIAL, SUISSE, 1999³⁴

	Hommes	Femmes
Revenu annuel brut moyen (EPT)	73 000 fr.	65 000 fr.
Temps partiel ³⁵	54,0 %	78,0 %
Employés non cadres	55,1 %	61,6 %
Experts, conseillers, enseignante	15,9 %	22,0 %
Cadres	27,8 %	14,5 %
Divers (dont indépendants)	1,2 %	1,9 %
Total	100,0 %	100,0 %

LA FORMATION

63

En Suisse, à la différence d'autres pays européens, les formations en travail social ne sont pas dispensées dans des universités et leur reconnaissance sur le plan national est très récente.

Au début des années 1990, on dénombrait en Suisse 17 écoles offrant au moins l'une des trois formations aux professions sociales dites « classiques » (service social, animation, éducation spécialisée)³⁶. Gérées par des associations ou fondations privées, ces écoles sont financées par les autorités cantonales et délivrent des diplômes reconnus sur leur territoire uniquement. L'association faîtière des Écoles sociales, la SASSA, établit des standards minimums permettant la reconnaissance des diplômes au-delà des frontières cantonales.

34 OFS (2000), « Von der Fachhochschule ins Berufsleben. Absolventenbefragung 1999. » Neuchâtel: OFS, 67 et 75. Il s'agit des données complètes les plus récentes. Les données concernant les volées ultérieures sont partielles suite à l'introduction progressive (différente selon les filières et les régions) des HES, elles ne concernent plus que les diplômés HES (OFS, « Absolventenstudien, Abschlusskohorte 2002, Erstbefragung 2003, gewichtete Daten »).

35 Le taux d'activité moyen est de 73 %. Il est identique pour hommes et femmes.

36 Pour plus de détails, voir par exemple Knüpfer, 2004.

En 1997, le processus d'harmonisation et de reconnaissance des formations en travail social au plan national aboutit et les écoles obtiennent le statut d'Écoles supérieures de travail social (ESTS)³⁷. Cette reconnaissance est tardive en comparaison avec d'autres métiers en Suisse ou encore avec d'autres pays en ce qui concerne le travail social³⁸. De nouvelles modifications interviendront quelques années plus tard avec l'intégration dans les Hautes écoles spécialisées (HES, des universités des métiers)³⁹. En Suisse romande, ce changement a lieu dès 2002. D'autres restructurations sont déjà en cours: la HES romande de travail social prépare dès 2006, et pour des raisons financières, le regroupement des formations en un unique diplôme en travail social avec des options. Enfin, de nouveaux types de formation sont introduits, notamment un apprentissage (assistant socio-éducatif) dès 2001.

C'est dire que le paysage de la formation en travail social est pris dans de fortes turbulences qu'ont provoquées les profondes restructurations successives à grande échelle. De fortes différenciations et hiérarchisations sont à l'œuvre et la professionnalisation du travail social, très partielle aujourd'hui, risque d'en pâtir.

APPRENEZ À PISTER L'ABUS!

La Haute école spécialisée de travail social de Berne propose, en novembre 2004, un cours de formation continue de deux jours sur le thème « Les abus dans l'aide sociale. Identification, sanction, prévention ».

Catalogue de la formation continue HES Berne

37 La reconnaissance est fondée sur les références suivantes: Loi fédérale sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social du 19.06.1992; Ordonnance relative aux exigences minimales que doivent remplir les écoles supérieures de travail social, du 18.12.1995; Règlement concernant la reconnaissance des diplômes des écoles supérieures de travail social du 6.06.1997.

38 La Confédération est à cette époque responsable de la formation professionnelle (niveau CFC) pour les métiers techniques, économiques et de l'agriculture, alors que les formations dans les domaines de la santé, du social, de la pédagogie et des arts sont du ressort des cantons. D'autres pays européens ont reconnu les formations en travail social dès les années 1930 ou 1940 et leur ont donné un statut de formation supérieure bien avant la Suisse. La France a reconnu la profession d'assistant social le 12 janvier 1932 par la création d'un Brevet de capacité professionnelle permettant de porter le titre d'assistant ou d'assistante de service social de l'État français (Jovelin, Bouquet, 2005, 32). En République fédérale allemande, la formation en travail social a obtenu en 1961 le statut d'École spécialisée supérieure, et sa durée passe à 4 ans; en 1971, ces écoles sont transformées en HES (Kühn, 1994, 76; Zeller, 1994, 239 s.).

39 Fondée sur la Loi fédérale sur les hautes écoles spécialisées du 6.10.1995 et sa révision; Loi sur la formation professionnelle (LFPr) et l'Ordonnance sur la formation professionnelle entrées en vigueur au 1.01.2004.

SYNTHÈSE

D'importantes mutations de la protection sociale ont marqué le travail social au cours du XX^e siècle. Introduit en Suisse dès les années 1940 pour remplacer, partiellement, une aide étatique sommaire et plus administrative que sociale, le travail social s'est développé dans les années de prospérité économique, à travers un nombre croissant de services et institutions toujours plus spécialisés. Tout au long de leur histoire, les divers secteurs du travail social professionnalisé ont coexisté avec un traitement administratif, politique, bénévole ou militant des problèmes sociaux.

65

Si le travail social a connu un important développement, la solidarité publique et la professionnalité du travail social ne sont pas acquises pour autant. Le temps de la responsabilité collective – de la solidarité – semble révolu, du moins si l'on suit l'analyse de Wacquant, qui constate que « À un État keynésien accouplé au salariat fordiste vecteur de solidarité, qui avait pour mission de contrecarrer les cycles récessifs de l'économie de marché, de protéger les populations les plus vulnérables et de réduire les inégalités les plus criantes, succède un État qu'on peut qualifier de néo-darwiniste en ceci qu'il érige la compétition en fétiche et célèbre à tous crins la « responsabilité individuelle » – dont la contrepartie est l'irresponsabilité collective et donc politique » (Wacquant, 2004, 26).

Les changements dans la protection sociale « s'opèrent sur un fond de crise de l'État-providence qui déplace sensiblement la critique des années 1970. Alors que l'État-providence était conçu par les intellectuels du travail social comme une ruse de la domination, il convient maintenant de le défendre contre le libéralisme et d'en démontrer l'efficacité contre tous ceux qui en soulignent les effets pervers [...]. Pour les travailleurs sociaux, le vent tourne; alors qu'ils pouvaient s'identifier au flux du progrès, ils sont tenus de gérer une situation qui se dégrade, ils sont sur la défensive, et la croissance même de leur nombre n'est pas bon signe » (Dubet, 2002, 254).

LA MAGIE DE L'HUMANITAIRE

Sous le signe de « La magie de l'humanitaire », la Croix-Rouge genevoise a organisé, le 24 février 2005, une soirée de gala. L'intégralité des fonds récoltés (350 000 fr.) a été attribuée au « Logement jeunes », une « action de prévention et de lutte contre la précarité chez les jeunes apprentis et collégiens. Ce programme s'inscrit dans la mission d'aide de proximité que la Croix-Rouge genevoise dispense aux personnes les plus vulnérables résidant à Genève. »

Communiqué de presse, Croix-Rouge genevoise, 25.02.2005.

Loin de disparaître, le travail social se développe aujourd'hui sur de nouveaux principes, fondés sur l'humanitaire et la compassion, et non plus sur la justice sociale et l'égalité. La présence du travail social permet d'afficher « une préoccupation publique qui relève toutefois de la sollicitude plutôt que de la solidarité » (Fassin, 2004, 184). Pitié et compassion masquent mal une fonction renforcée du travail social qui consiste à mettre à disposition une armée de réserve de travailleuses et de travailleurs précarisés.

Qu'en est-il aujourd'hui concrètement et au quotidien de la protection sociale et du travail social? C'est ce que nous allons voir maintenant en nous penchant sur l'aide sociale dans quatre régions de Suisse.

DEUXIÈME PARTIE

PRINCIPES

ET ORGANISATION

DE L'AIDE SOCIALE

DANS QUATRE RÉGIONS

DE SUISSE

Rares sont les services sociaux en Suisse qui n'ont pas été réorganisés ou restructurés ces dernières années. Souvent menées dans la précipitation, sans concept ni évaluation, les réorganisations ont généralement été motivées, d'une part par la forte augmentation des demandes et leurs changements et, d'autre part, par une nouvelle représentation de l'État. La légitimité de l'État social est mise en cause, la politique des caisses vides crée des pressions budgétaires, les conditions d'emploi des fonctionnaires sont précarisées, des méthodes empruntées à l'économie sont introduites, telle la Nouvelle gestion publique, les contrats de prestations, les démarches dites « qualité » et autres certifications⁴⁰. Les pressions politiques sont importantes et, parfois, contradictoires.

67

Dans plusieurs régions, l'aide sociale fait l'objet de controverses et de critiques massives. Elles sont souvent liées à des dépassements budgétaires importants, quelquefois à des « abus ». La forte médiatisation des « abus » crée un climat de soupçon généralisé à l'égard de l'aide sociale, qu'il s'agisse des bénéficiaires ou des professionnels. On prône de nouvelles logiques – la réinsertion, l'activation – sans que l'on sache très

40 Voir à ce propos, par exemple: Guex, 1998; Pelizzari, 2001.

bien s'il s'agit de déclarations d'intention ou de politiques réelles. Certains services introduisent des mesures explicites de rationnement et traitent différemment diverses catégories de bénéficiaires selon des stratégies dites d'incitation ou de *Back to Work*.

Les métiers du social sont redéfinis selon des logiques contrastées, de nouvelles fonctions apparaissent, la répartition des tâches entre personnel social, administratif et juridique est redéfinie en continu.

Les changements en cours semblent obéir à des logiques différentes selon les régions. Je vais tenter de les décrire dans cette deuxième partie, en répondant, pour quatre régions de la Suisse choisies à titre d'exemples, aux questions suivantes: Qui est responsable de l'aide sociale? Sur quels principes est-elle construite? Selon quels modèles est-elle organisée? Quels problèmes rencontre-t-elle actuellement? Une synthèse comparera les quatre régions et tentera de dégager les similitudes et les différences.

68 Je me limiterai à quelques chiffres seulement pour donner des ordres de grandeur. En effet, les modes d'organisation et les modalités statistiques sont trop disparates et ne permettent pas une comparaison chiffrée univoque. La première partie de cet ouvrage présente, rappelons-le, des statistiques concernant les bénéficiaires de l'aide sociale.

VILLE DE ZURICH

Le canton de Zurich est le plus peuplé de Suisse avec 1 242 000 habitants (fin 2002); il se compose de 171 communes politiques. La ville de Zurich⁴¹, la plus grande ville de Suisse, compte 342 500 habitants.

69

L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE

Dans le canton de Zurich, les communes ont de larges compétences. Elles sont, entre autres, responsables du social et des écoles. Le canton (qui est subdivisé en districts, appelés *Bezirk*) ne fait qu'exercer une surveillance générale. Pour assumer leurs responsabilités, les communes instituent, dans chacun des domaines – travaux, finances, écoles, social, etc. – une commission ou « autorité », appelée *Behörde*. Élus proportionnellement aux partis politiques représentés au législatif communal,

⁴¹ En Suisse, le terme « ville » désigne une commune de plus de 10 000 habitants. Il n'y a pas de différence statutaire entre une ville et une commune.

ses membres ne sont pas des spécialistes, mais représentent le bon sens populaire⁴².

L'aide sociale, la protection de la jeunesse et les mesures tutélaires sont placées sous la responsabilité des communes, lesquelles se dotent d'une commission pour chacun des domaines. Pour l'aide sociale, cette commission est dénommée Autorité d'assistance (*Fürsorgebehörde*); elle applique et surveille l'aide sociale. Dans les petites communes, l'aide sociale est entièrement assurée par cette commission, qui instruit les demandes, rencontre les personnes et décide de l'aide. Les grandes communes ont des services sociaux professionnalisés et les membres de l'autorité d'assistance s'y rendent régulièrement. Ce modèle est courant en Suisse alémanique (voir la première partie).

La Ville de Zurich est responsable de l'aide sociale, de la protection de la jeunesse, des mesures tutélaires, des prestations complémentaires, de l'asile, de l'orientation professionnelle et, jusqu'à la fin des années 1990, de l'assurance chômage. Les centres de rencontre (centres de jeunes, de loisirs, de quartier) sont principalement tenus par des associations privées telles que Pro Juventute. La Ville en gère quelques-uns. L'aide à domicile (*Spitex*) est assurée par 12 associations dans 20 *Centres Spitex* répartis dans les différents quartiers. Pro Senectute organise les repas à domicile et des services de nettoyage. Les prestations de l'aide à domicile ne sont pas regroupées avec des services sociaux.

Il existe par ailleurs un très grand nombre d'associations privées, subventionnées ou co-subventionnées par la Ville, répertoriées dans un ouvrage⁴³ qui comporte, pour le canton, 3000 items. Notons encore que les diverses prestations financières individuelles ne sont pas coordonnées en commune de Zurich. À ma connaissance, aucun projet de simplification n'est à l'ordre du jour.

42 L'organisation des communes est en réalité plus complexe encore. Pour certains domaines, il existe, à côté de la commune politique, d'autres types de communes, par exemple la commune ecclésiastique ou la commune scolaire, qui peuvent regrouper plusieurs communes politiques. La commune scolaire, par exemple, élit une commission des écoles appelée *Schulpflege*. Cette dernière décide des bâtiments scolaires, prépare le budget, engage le personnel enseignant, décide de sa progression salariale et surveille de façon générale le bon déroulement de l'enseignement.

43 « Soziale Hilfe von A-Z », www.infostelle.ch.

Depuis 1994, il existe à Zurich une Communauté d'intérêts Aide sociale (*Interessengemeinschaft IG Sozialhilfe*). Fondée par des personnes touchées par la grande pauvreté, cette organisation offre un accompagnement social et intervient également dans le débat public.

MISE EN PERSPECTIVE

L'exécutif de la ville de Zurich était à majorité sociale-démocrate entre 1928 et 1949. Pendant cette période, les autorités ont fortement développé la politique sociale, notamment des aides pour chômeurs (programmes de travail, soupes populaires) et le logement social. En 1929, un Office de prévoyance sociale (*Wohlfahrtsamt*) est créé. Aucune réorganisation importante n'intervient jusqu'en 1997, époque à laquelle cet office fusionne avec celui de la protection de l'enfance et de l'aide à la famille pour devenir l'Office de la jeunesse et de l'aide sociale (Sozialdepartement, 2001, 16 s.).

Dans les décennies 1970 et 1980, il est créé de très nombreuses associations et institutions privées, parfois très spécialisées. Emilie Lieberherr, membre de l'exécutif communal, en charge des Affaires sociales entre 1972 et 1994, sociale-démocrate, contribue sans doute à ce développement. Les offices sociaux municipaux se multiplient (on dénombre 37 lieux différents à la fin des années 1980) et sont fortement spécialisés. Il existait par exemple un Office de l'aide sociale destiné particulièrement aux hommes seuls, qui intervenait selon des normes spécifiques (plus élevées, car on considérait, par exemple, qu'ils ne pouvaient faire leur lessive eux-mêmes). La spécialisation a donné lieu à une hiérarchie entre professionnels, les conseillers et conseillères sociales de l'aide sociale étant les moins bien payés, les moins formés (au début des années 1980, seul un tiers environ sont diplômés) et les moins bien considérés. Suivent les professionnels de la protection de la jeunesse, et, enfin, les tuteurs et tutrices, les mieux payés.

On assiste à un changement radical dans les années 1990. Avec la crise économique et la crise budgétaire, les responsables politiques dénoncent une pléthore de services et d'associations hyperspécialisés, des « doublons », des aides trop segmentées, l'accès malaisé à l'aide (Sozialdepartement, 2001, 17 s.). Enfin, les événements du Platzspitz et

du Letten (scène ouverte mettant au jour la misère des toxicodépendants) sont compris comme un signe de la faillite des services sociaux.

Monika Stocker, en charge des Affaires sociales, élue en 1994 sur la liste des Verts, ayant elle-même une première formation de travailleuse sociale, entreprend, dès 1998, une « profonde réorientation avec des ressources inchangées ». Cette réorganisation équivaut, selon Monika Stocker, à un « changement de roues sur un train en marche ». Appelée *Change*, cette réforme obéit à quatre principes (Stocker, 2003, 7, 15) :

- La garantie du minimum d'existence est liée à l'intégration et au développement communautaire.
- Cinq centres sociaux polyvalents et décentralisés offrent des réponses aux besoins sociaux fondamentaux des habitants et habitantes.
- La conception du travail social se fonde sur une approche globale, c'est-à-dire sur des compétences polyvalentes et la collaboration interprofessionnelle.
- L'approche est centrée sur la mobilisation des ressources du réseau de la personne et de la société civile.

72

Le dernier secteur important, celui des mesures tutélaires, a été intégré dans les centres dès 2004. Le *Change* ne se limite pas à une réorganisation en profondeur, comme nous le verrons plus loin. Les principes de l'aide sociale sont également redéfinis.

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

Dans le canton de Zurich, nous l'avons vu, la commune est responsable de l'aide sociale et se dote d'une commission d'assistance. En ville de Zurich, la commission d'assistance est constituée de 14 membres; elle est responsable du règlement d'application des normes CSIAS et doit définir les compétences attribuées au service social⁴⁴. Trois membres forment la sous-commission chargée de traiter les situations particulières, qui se réunit chaque semaine et est appelée à statuer sur des situations non prévues par le règlement. Les membres de la commission d'assistance, appelés « référents », se rendent régulièrement dans les centres

⁴⁴ Il s'agit d'un manuel d'application (*Kompetenzordnung*), un document de 8 pages seulement qui comprend la liste exhaustive des règles permettant aux professionnels de décider des prestations.

sociaux. Ils lisent les dossiers des bénéficiaires et signent, une fois par année, les décisions d'aide. Ils peuvent participer à des moments de colloque ou de formation. Plusieurs interlocuteurs rencontrés jugent que ce système permet une bonne compréhension des problèmes sociaux, même de la part de représentants de partis opposés à l'État social. Selon eux, le nombre important de situations traitées dans le cadre d'un service professionnalisé réduit considérablement le risque d'une approche trop politisée.

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

La Loi sur l'aide sociale publique, qui date de 1981, consacre d'une part le droit à l'aide sociale, et affirme d'autre part que les prestations reçues ne sont, en principe, pas remboursables. La loi, qui est une loi-cadre, est muette quant aux objectifs de l'aide sociale, elle ne mentionne ni l'accompagnement social, ni des mesures d'intégration. Elle ne prévoit pas davantage une professionnalisation du service social⁴⁵. L'aide financière peut être soumise à certaines conditions, comme des soins, des conseils, l'acceptation d'un emploi convenable ou « d'autres obligations de comportement »⁴⁶. La loi charge les communes de la mise en œuvre de l'aide sociale, que chacune applique selon ses propres principes. La première instance de recours est le Conseil de district (*Bezirksrat*).

73

Une nouvelle logique de l'aide sociale est introduite dès 1998: le principe *Arbeit statt Fürsorge* (le travail plutôt que l'assistance). On voit se développer un grand nombre de projets censés favoriser l'intégration⁴⁷. Cette nouvelle politique est formalisée en 2002 sous le label « Modèle chance ». Il vise la réintégration du plus grand nombre de bénéficiaires « dans les structures de la société » et préconise le principe de la réciprocité qui veut que la personne touche une aide financière en échange d'une activité de sa part. La notion d'incitation (*Anreiz*) est centrale, l'aide sociale offre des avantages financiers aux personnes acceptant un projet d'intégration, mais aussi à celles qui ont un emploi.

45 Gesetz über die Oeffentliche Sozialhilfe (Sozialhilfegesetz) vom 14. Juni 1981, art. 1 à 4.

46 Verordnung zum Sozialhilfegesetz vom 21. Oktober 1981, art. 23.

47 Les Zurichois parlent en règle générale de *Integration* (en français: intégration), et non de *Wiedereingliederung* (réinsertion). Je m'en tiens à une traduction littérale. Ces termes expriment cependant des conceptions différentes, qui mériteraient une analyse approfondie.

LE « MODÈLE CHANCE »

En principe, tout bénéficiaire de l'aide sociale doit participer au « Modèle chance », à moins qu'un critère d'exemption ne s'applique⁴⁸. Lorsqu'une personne jugée apte à fournir une contre-prestation refuse de le faire, sa prestation financière est réduite.

Les modalités des avantages financiers, au départ fort complexes, ont été simplifiées par la suite. Le modèle mise sur la neutralité des coûts: les prestations financières plus importantes, ainsi que le coût des projets d'intégration, devraient être compensées par une plus courte durée de l'aide et des rentrées fiscales plus élevées.

Afin de permettre la réalisation de ce modèle, la commune de Zurich a développé une riche palette de mesures et d'aides regroupées dans le service « marché du travail complémentaire » (« Ergänzender Arbeitsmarkt, EAM »). Ce service comprend une structure spécialisée d'aide au placement, ainsi que trois types de projets de réintégration pour près de 2000 personnes par an. Des projets « emploi et qualification » dans divers secteurs (bureau, gastronomie, jardinage, animation, bois, métal) visent le retour à l'emploi ordinaire dans un délai de douze mois. Des projets « intégration sociale » proposent des occupations régulières, à la journée ou à l'heure, aux personnes dont le rapide retour à l'emploi ne semble pas réaliste. Des projets « formation, entrée dans la vie professionnelle et intégration » enfin, offrent des cours et semestres de motivation, préparent à l'entrée en apprentissage, accueillent des écoliers en rupture et des jeunes migrants, accompagnent et placent des rentiers AI. Ces trois types de projets sont accessibles aux bénéficiaires de l'aide sociale, à certains bénéficiaires de l'assurance chômage ou des prestations complémentaires AVS-AI, et, exceptionnellement, à diverses personnes hors normes et hors barème.

74

Deux évaluations, portant sur la période d'avril 2002 à juillet 2003, ont été effectuées. La première étude (Aeppli, 2003) montre que 44 % des dossiers font partie du « Modèle chance », 44 % n'en font pas partie et 12 % sont à l'étude ou pas encore traités. La neutralité des coûts n'est pas réalisée. La seconde analyse aboutit à une évaluation « généralement positive » des résultats du modèle. L'évaluateur constate que le Modèle chance « a mis en mouvement quelque chose dans environ un tiers des situations. Il appartient aux instances politiques de décider si c'est suffisant ou non [...] ». Au vu de la situation défavorable du marché de l'emploi, nous considérons ce changement comme tout à fait attractif. » (Peters, 2003, p. 5)

Suite à ces différents constats, le « Modèle chance » a subi quelques modifications. L'accès aux projets d'intégration, dont le coût est élevé, a été limité. Sept catégories de bénéficiaires ont été créées, et seuls les bénéficiaires attribués à certaines catégories – les personnes intégrées ou jugées aptes à une intégration – entrent désormais dans le Modèle chance. La participation aux projets d'intégration est limitée, en principe, à deux ans pour l'intégration professionnelle et à trois ans pour l'intégration sociale⁴⁹.

48 Il existe trois critères d'exemption: les personnes libérées de l'obligation de chercher du travail par suite d'obligations familiales, de formation, de statut d'indépendant, etc.; une incapacité de travail de 50 % au moins attestée par un certificat médical; des raisons psychosociales confirmées par la sous-commission pour des cas particuliers. Une personne exclue peut cependant demander d'entrer dans le « Modèle chance ».

49 Trois catégories de bénéficiaires entrent dans le « Modèle chance »: les salariés, les personnes jugées aptes à une intégration sociale, celles jugées aptes à une intégration professionnelle. Quatre catégories n'y entrent pas: les personnes malades, celles sans demande d'intégration, les jeunes adultes, les situations à l'étude (Fürsorgebehörde der Stadt Zürich, Bestimmungen zur Weiterführung des Chancenmodells. Auszug aus dem Protokoll vom 2.09.2003).

Un pas de plus est franchi au printemps 2005, lorsque la Municipalité introduit des « jobs à 1000 francs » dans les entreprises privées et dans les administrations, pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Ces postes, peu qualifiés, sont, selon Monika Stocker, préférables à l'inactivité et à l'exclusion. Le salaire de 1000 francs sera complété par l'aide sociale, ce qui en décharge les budgets. Monika Stocker pense à des travaux « pour lesquels on ne peut exiger un salaire de 4000 francs » et incite les entreprises privées « à créer des emplois qui ne seraient pas rentables avec un plein salaire » (*Le Temps*, 26.05.2005). Ce que le directeur de l'Union patronale suisse, Peter Hasler, traduit par « il faut créer des emplois qui n'existent pas, comme cireur de chaussures ou porteur » (*Le Temps*, 26.05.2005). La proposition a soulevé un tollé du côté des syndicats qui soulignent que le subventionnement d'emplois met en danger les salaires minimums fixés par les conventions collectives (*Work*, 10.06. 2005).

LA REPRÉSENTATION DES BÉNÉFICIAIRES ET DU TRAVAIL SOCIAL

75

La responsable des Affaires sociales, Monika Stocker, a expliqué à diverses reprises sa représentation du travail social, lequel, selon elle, est trop longtemps resté focalisé sur l'aide individuelle. Aujourd'hui, l'action sociale aurait atteint ses limites en termes de croissance. Son avenir n'est pas à chercher dans une spécialisation encore plus poussée, mais dans un travail social généraliste, de base, par analogie avec la médecine. Stocker prône un « retour aux sources », c'est-à-dire le développement communautaire, la mobilisation des ressources de la société civile, *l'empowerment*, diverses approches actives et citoyennes (Stocker, 2003, 12 s.). Si l'action sociale peut et doit exiger une contribution active du bénéficiaire, elle doit en créer les conditions. Ainsi, pour Stocker, l'exigence de contrepartie ou plutôt le principe de réciprocité, est une question de dignité, de respect, une chance pour chacun d'avoir sa place dans la société. Pour la responsable des Affaires sociales, les projets d'intégration sont à considérer comme une preuve que la collectivité désire l'intégration. Si l'on exclut des personnes et qu'on les condamne à l'inactivité, elles seront traitées de profiteurs (*Sozialschmarotzer*). Et comme

« il n'y a plus suffisamment de places de travail pour tous et toutes », une nouvelle stratégie de l'intégration par le travail est nécessaire. Une alliance « innovatrice » et « non conventionnelle » avec l'économie locale permettra d'élargir le marché du travail local (Stocker, 2005, 6, 18). Des « jobs à 1000 francs » sont créés dans l'économie de marché, l'économie solidaire et l'administration publique.

MODÈLES D'ORGANISATION

L'aide sociale est distribuée à partir de cinq centres sociaux, organisés selon deux principes complémentaires : la polyvalence et la spécialisation. L'intervention se déroule en deux étapes assurées par des équipes distinctes.

POLYVALENCE ET SPÉCIALISATION

76 La réorganisation en centres sociaux est fondée sur une intervention professionnelle polyvalente selon une approche globale. Un seul professionnel est responsable de la situation ; il ou elle prend en charge les différents aspects de la demande (aide sociale, protection de la jeunesse, mesures tutélaires)⁵⁰. Cette organisation évite le transfert de situations et économise des coûts de coordination. Elle exige de la part du travailleur social de larges connaissances et intérêts. Dans la pratique, et pour un temps de transition, la plupart des professionnels gardent une spécialisation dans l'un des régimes (aide sociale, protection de la jeunesse ou tutelles). Les dossiers leur sont prioritairement attribués en fonction de cette spécialisation et de la problématique dominante, mais ils assument, le cas échéant, les autres aspects.

Plusieurs équipes spécialisées complètent l'intervention polyvalente. Elles travaillent selon les différentes méthodes du travail social (méthodes individuelles, de groupe et collectives) et sont présentes dans chaque centre. Ces équipes, composées de travailleurs sociaux spécialisés, peuvent se

⁵⁰ Dans des situations conflictuelles ou d'intérêts opposés entre membres d'un groupe familial, deux professionnels seront chargés d'intervenir, chacun aux côtés d'un membre de la famille.

décrire comme suit : un groupe « emploi » soutient les bénéficiaires dans les démarches liées à l'emploi (recherches d'emploi, placement, projets d'intégration), une équipe de travailleurs sociaux intervient dans les écoles, une consultation aux pères ou aux mères offre des permanences hebdomadaires dans plusieurs lieux du quartier. Une équipe chargée du développement communautaire construit différents projets avec les habitants et les habitantes, un ou plusieurs centres d'animation socioculturelle organisent des activités dans le quartier.

Voyons maintenant comment est organisé le parcours des bénéficiaires et quels professionnels interviennent pour assurer les différentes tâches.

INTERVENTION SELON DEUX ÉTAPES

Dans les centres sociaux, l'aide se déroule en deux grandes étapes. Dans chaque centre, un service appelé *Intake* est chargé de l'accueil des nouvelles demandes et de l'aide durant trois à quatre mois ; des « équipes de quartier » prennent la relève pour une aide de plus longue durée.

77

« INTAKE » OU ACCUEIL

Une dizaine de conseillères et de conseillers sociaux⁵¹ y travaillent. L'accueil se déroule en plusieurs temps selon un protocole précis. Tous les jours, de 10 h à 11 h 30, les nouveaux demandeurs peuvent se présenter, sans rendez-vous. La personne est reçue, debout au guichet, par un employé administratif, lui aussi debout. À partir de la carte d'identité de la personne, l'employé se procure diverses informations en accédant à trois bases de données⁵². Muni des documents, le demandeur se

51 En Suisse alémanique, le terme couramment utilisé pour désigner un assistant ou une assistante sociale est conseiller ou conseillère sociale (*Sozialberater, Sozialberaterin*), parfois *Sozialarbeiter, Sozialarbeiterin*. La dénomination de *Fürsorger, Fürsorgerin* est considérée comme désuète et paternaliste depuis les années 1970 et n'est plus utilisée.

52 Ces bases de données sont les suivantes : le Contrôle de l'habitant pour le domicile officiel, la date d'arrivée, la composition du ménage, l'état civil, le statut de logement (locataire, propriétaire, colocation, sous-location), l'administration communale pour la dernière aide sociale touchée, les mesures de protection de la jeunesse et tutélaires, le subside à l'assurance maladie, les avances de pensions alimentaires, le subside pour les enfants en bas âge ; l'administration fiscale pour les montants des impôts fédéraux, cantonaux, communaux.

rend dans un deuxième temps au *check-in* avec un conseiller ou une conseillère sociale. Trente minutes sont prévues pour cet entretien, dont le but est de vérifier la vraisemblance d'une aide sociale et d'en préciser les règles. Le demandeur quitte cet entretien avec un budget provisoire d'aide sociale et la liste des documents manquants. Dans un troisième temps, la personne viendra déposer au guichet les documents demandés. Les après-midi sont réservés à cette démarche. Les documents sont vérifiés et photocopiés par un ou une employée administrative, qui fixe un rendez-vous pour un unique entretien d'exploration, en principe avec le conseiller social qui a fait le *check-in*. Ces entretiens sont prévus l'après-midi et durent 1 h30. Le conseiller social explore la problématique, identifie les ressources, contrôle les papiers; il décide de l'aide et de son montant. Si la décision est positive, le dossier de la personne lui est attribué pour une « aide de courte durée ». Ensuite, le conseiller social fixe des entretiens en fonction de la problématique et de sa propre disponibilité. Si le besoin d'aide perdure au-delà de 3 mois, le suivi de la personne sera transféré à l'équipe de quartier correspondant à son domicile.

78

Ce protocole très précis et minuté exige un planning chronométré des tâches à accomplir par les différents membres de l'équipe pour chaque demi-journée de la semaine. En fonction de leur taux d'activité, les conseillers sociaux assurent un certain nombre de matinées de *check-in* et d'après-midi pour les entretiens d'exploration. Un jour par semaine est réservé au travail administratif. Le personnel administratif se voit également attribuer certaines tâches prédéfinies pour chaque demi-journée.

LES ÉQUIPES DE QUARTIER

Chaque centre social comprend plusieurs équipes de quartier (entre 3 et 5). Une équipe est composée d'environ 15 personnes: 2 à 4 secrétaires, des conseillers sociaux et un ou une cheffe de groupe. Le conseiller social organise les entretiens selon sa disponibilité et les besoins. Par endroits, des permanences sont organisées par certains conseillers sociaux.

Ces principes n'ont pas toujours été réalisés, principalement à cause de l'augmentation du nombre de bénéficiaires. L'attente pour l'entretien d'exploration pouvait atteindre six semaines, un délai considéré comme beaucoup trop long. On a engagé du personnel. Parfois, les équipes de

quartier ont été sollicitées pour renforcer l'accueil, ou le suivi des personnes a été transféré plus rapidement dans les équipes de quartier. Ces mesures n'ont fait que déplacer le problème de la disponibilité. À la fin 2003, le délai d'attente pour l'entretien d'exploration était de deux semaines environ.

LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF

On trouve dans tous les centres des travailleurs et des travailleuses sociales et du personnel administratif.

Les employés administratifs sont responsables de tâches précises dans certaines phases de l'accueil. Dans les équipes de quartier, la répartition des tâches entre personnel social et personnel administratif varie selon les équipes et les personnes. Les secrétariats assument notamment l'accueil téléphonique et personnel, la refacturation, la gestion des frais médicaux, ainsi que la correspondance.

79

Les dossiers sont attribués soit aux conseillers sociaux soit au personnel administratif, en fonction d'une catégorisation des bénéficiaires opérée dès 1995 suite à une forte augmentation du nombre de dossiers. Les bénéficiaires attribués aux catégories 1 et 4 sont suivis par du personnel administratif, ceux et celles des catégories 2 et 3 par des conseillers sociaux. Ces catégories sont les suivantes :

1. Les personnes intégrées, autonomes: environ 40 % de l'ensemble des bénéficiaires.
2. Les personnes en situation de précarisation avec une évolution positive possible: environ 25 % de l'ensemble des bénéficiaires.
3. Les personnes en situation de marginalité sans évolution positive attendue: environ 25 % de l'ensemble des bénéficiaires.
4. Les personnes avec une collaboration incertaine ou nulle: environ 10 % de l'ensemble des bénéficiaires.

La catégorisation a été modifiée à plusieurs reprises et elle est aussi utilisée par le canton de Bâle. Elle n'est pas appliquée de façon rigoureuse dans toutes les équipes, et elle n'a pas d'incidence sur les prestations financières, contrairement à une seconde catégorisation liée au «Modèle Chance» (voir plus haut) qui, elle, détermine des montants d'aide différenciés.

L'organisation zurichoise décharge les travailleurs sociaux de diverses tâches qu'ils assument dans d'autres régions, comme celles liées à l'ouverture du dossier. Par ailleurs, la décision d'assistance est valable une année et l'argent est versé par ordre permanent. Ce n'est que lors de difficultés avérées ou d'un soupçon qu'ils doivent activement contrôler la situation. On n'exige pas de preuves de paiement du bénéficiaire et on ne refait pas de budget d'aide chaque mois. Enfin, les travailleurs sociaux n'ont pas à s'occuper de la réinsertion des bénéficiaires (assurée par le « groupe emploi »).

LES LOCAUX

80

Comme d'autres employés de l'administration municipale, une partie des conseillers sociaux est logée dans des « bureaux paysage », de grands locaux regroupant jusqu'à 20 places de travail. Quelques bureaux spécifiques d'« entretien » permettent de recevoir les bénéficiaires, selon un horaire préétabli. Ces bureaux sont équipés d'un système d'alarme et les portes d'accès sont, presque partout, fermées à clé. La configuration des centres sociaux, souvent trop exiguë, a nécessité des aménagements qui ne respectent pas toujours le principe qui veut que l'on regroupe toutes les prestations dans un seul lieu.

Dans certains centres, l'accueil se déroule dans une grande salle, qui comprend plusieurs espaces, séparés par quelques meubles: une partie « salle d'attente », les guichets pour l'accueil, des places de travail pour le personnel administratif.

LA CHARGE DE TRAVAIL

Il n'existe pas de ratio de dossier par conseiller social, car « on ne peut refuser des demandes d'aide financière », comme le disent plusieurs de mes interlocuteurs. Ils affirment que, suite à l'augmentation du nombre de bénéficiaires, la situation est devenue problématique et préoccupante et qu'elle aboutit à une réduction des prestations. La priorité est donnée au versement des prestations financières dans des délais rapides. La surcharge annule un grand nombre de principes du « Modèle chance » (la polyvalence, la sollicitation des ressources du quartier, une aide intense,

le respect du principe de subsidiarité). La catégorisation des bénéficiaires et leur attribution à différents types de personnel a été une tentative de réponse au problème de la surcharge.

À fin 2003, un nouveau modèle de mesure de la charge de dossiers est élaboré. Ce modèle cherche à « montrer aux responsables politiques ce qui est possible avec les moyens à disposition et ce qui pourrait l'être avec des moyens supplémentaires » (Kobel, 2004, 11). Il a pour but d'atténuer le sentiment d'impuissance des professionnels, grâce à l'élaboration d'objectifs clairs et réalistes dans un contexte de ressources limitées⁵³. Ce modèle définit quatre types d'intervention et attribue à chacun un nombre d'heures et un nombre d'entretiens standardisés (Sozialdepartement der Stadt Zürich, 2005, 39, 43):

- l'accueil (d'une nouvelle demande): 4 à 5 heures par mois durant quatre mois;
- le conseil bref (*Kurzberatung*): 4 heures par mois, 4 à 6 entretiens en trois mois;
- l'accompagnement: 1 heure par mois, 4 à 6 entretiens en une année;
- le traitement administratif: ½ heure par mois, 1 à 2 entretiens en une année.

Cette standardisation permet de décider, en fonction de la disponibilité de professionnels, quel type d'intervention sera offert à quelle proportion de bénéficiaires.

⁵³ Soziale Dienste Zürich, Direktorin (31.10.2003), Projekt Fallsteuerung, Auftrag an die Piloten. Version 5.0.

VILLE DE BÂLE

Le demi-canton de Bâle-Ville comptait 187 000 habitants à fin 2002; c'est le plus petit canton suisse, avec la plus forte densité de population. Il regroupe trois communes, dont celle de Bâle avec 165 000 habitants.

83

L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE

Politiquement, la Ville de Bâle se confond avec le canton, elle n'a ni parlement, ni administration communale. Dès lors, l'unique statut public est le statut cantonal. Il existe à Bâle une commune bourgeoise qui gère quatre institutions, dont l'aide sociale⁵⁴.

54 La « commune bourgeoise » (ou: la bourgeoisie; *Bürgergemeinde* ou *Burgergemeinde*) est une ancienne forme d'organisation communale en Suisse. Elle regroupe les seules personnes *originaires* de la commune. Elle était notamment chargée des secours aux pauvres; certaines communes bourgeoises possédaient des terres. Au début du XIX^e siècle (Acte de Médiation), les communes politiques remplacent les communes bourgeoises, totalement ou à côté de ces dernières. L'ensemble des *habitants*, originaires et résidents, font partie de la commune politique. Aujourd'hui, un grand nombre de communes (principalement allemandes) connaissent une double organisation: la commune politique et la commune bourgeoise. Les tâches de la commune bourgeoise sont variables; elles vont des activités sociales ou culturelles à la gestion de terres, de forêts ou de fonds; elles sont généralement responsables de la naturalisation (acquisition de la nationalité suisse qui, en allemand,

L'aide à domicile est séparée de l'aide sociale. Elle est assurée par une fondation (Spitex Basel, Stiftung für Hilfe und Pflege zu Hause) et organisée en neuf centres de quartier. Les repas à domicile sont livrés par six associations, dont Pro Senectute. Comme dans d'autres grandes villes, on trouve à Bâle un grand nombre d'associations privées (près de 800) spécialisées et juxtaposées. À ma connaissance, il n'existe aucun répertoire des services et, dans le domaine social, aucune réorganisation d'envergure n'est récemment intervenue. Une réforme de la collaboration interinstitutionnelle a été entreprise qui a entre autres pour but de prévenir d'éventuels abus de la part des bénéficiaires. Un contrat de collaboration lie désormais les Services de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité, de l'aide sociale, de l'orientation professionnelle, des prestations sociales⁵⁵, la Caisse de compensation, ainsi que le Département de l'économie et des affaires sociales. L'élargissement à d'autres services, publics et privés, est souhaité dans un proche avenir ; il concernerait notamment le Service des bourses, les assureurs maladie et les structures pour toxicomanes⁵⁶.

84

Un nouveau groupe politique s'est constitué à Bâle en 2003, nommé *Armutskonferenz* (Conférence pauvreté) et constitué de personnes touchées par la pauvreté. Relié au syndicat interprofessionnel IGA (Interprofessionnelle Gewerkschaft der ArbeiterInnen), ce groupe a participé aux élections cantonales d'octobre 2004 avec la Liste 13 contre la pauvreté et l'exclusion⁵⁷. Il a dénoncé la baisse des montants d'aide (suite aux nouvelles normes CSIAS) au printemps 2005 par un recours collectif appuyé par plusieurs organisations syndicales⁵⁸.

s'appelle précisément *Einbürgerung*). La commune bourgeoise de la Ville de Bâle, une fondation autonome de droit public, regroupe 58000 personnes; c'est la plus grande de Suisse. Elle est dirigée par un parlement élu. Elle gère, en plus de l'aide sociale, le *Bürgerspital*, qui regroupe plusieurs établissements pour personnes âgées et handicapées; le *Waisenhaus*, un foyer pour enfants; la fondation Christian Merian, qui finance de nombreuses activités sociales et culturelles (www.buergergemeindebasel.bs.ch).

55 Amt für Sozialbeiträge, qui verse les prestations complémentaires AVS/AI et les subsides d'assurance maladie.

56 25.11.2002, IZZ, « Vereinbarung über die Zusammenarbeit. » Beschluss der Amtsleiterkonferenz vom 25. November 2002. Basel.

57 Liste 13 gegen Armut und Ausgrenzung (www.liste13.ch.vu). La liste a obtenu 1,9 % des voix, ce qui ne lui donnait pas droit à un siège.

58 Presseerklärung der Liste gegen Armut und Ausgrenzung, Basel, 21.04.2005. www.liste13.ch.

MISE EN PERSPECTIVE

Depuis sa création en 1875 et jusqu'en 1984, la commune bourgeoise de Bâle est responsable de l'aide sociale des citoyens bâlois et gère un office appelé successivement Office bourgeois de charité, Office bourgeois pour pauvres, Office bourgeois d'assistance. Durant cette période, les personnes qui ne sont pas originaires de la ville sont aidées par un autre office, l'Office général d'aide sociale (Trechslin, 2002, 7 s.).

Durant la première moitié du XX^e siècle, l'aide sociale est assurée par des secrétaires d'assistance au bénéfice d'une formation administrative. Dès 1948, ils sont assistés de « demoiselles », chargées essentiellement de la correspondance, et d'informateurs, chargés de mener l'enquête auprès du voisinage pour évaluer le besoin d'assistance. Les femmes bénéficiaires de l'aide sociale fréquentent un atelier de couture, afin de s'habituer à un travail régulier. Les bénéficiaires sont appelés *Petenten* ou *Bittsteller*, ce qu'on peut traduire par pétitionnaire ou demandeur⁵⁹. C'est en 1971 qu'un premier employé commence une formation d'assistant social.

85

En 1984, les deux offices fusionnent et l'aide sociale est dorénavant assurée par un office unique pour l'ensemble des habitants et habitantes de la ville⁶⁰. Appelé Office de l'aide sociale, il est placé sous la responsabilité de la commune bourgeoise, également chargée de l'aide aux requérants d'asile. Une commission administrative le dirige, composée de cinq membres de la commune bourgeoise et de deux délégués du canton.

Dans les années 1990, le nombre de bénéficiaires augmente rapidement. L'office s'installe dans divers bâtiments éparpillés dans la ville et se trouve contraint à des déménagements successifs. L'office s'organise en équipes, chacune étant responsable des bénéficiaires originaires de certains cantons ou pays. Par la suite, chaque équipe prend en charge les bénéficiaires selon un critère alphabétique. Un groupe de collaborateurs administratifs est chargé des situations de paiement pur, soit essentiellement de personnes placées, enfants ou adultes.

⁵⁹ Si ce terme n'est aujourd'hui plus utilisé, un autre, tout aussi désuet et significatif d'une représentation administrative et paternaliste, l'est encore : ainsi ne dit-on pas à Bâle que le bénéficiaire vient pour un entretien mais « *er/sie kommt zur Vorsprache* », ce qu'on peut traduire par « il ou elle vient soumettre une requête ».

⁶⁰ Cette fusion est motivée par le changement constitutionnel de 1975 (voir 1^{re} partie).

Plusieurs interventions parlementaires mettent en doute la compétence de la commune bourgeoise à diriger l'aide sociale; ses structures sont considérées comme désuètes et on juge que les coûts sont mal contrôlés. L'office a mauvaise réputation: ses employés, qui ne sont pas tous diplômés en travail social, interviendraient de façon arbitraire et humiliante. Il est alors question d'intégrer l'aide sociale dans l'administration cantonale.

Dès l'été 1996, un projet appelé *Selbständig* (indépendant, en dialecte bâlois) dresse l'inventaire des dysfonctionnements et prépare une importante réorganisation (Baviera, 2002, s.), avec une nouvelle loi sur l'aide sociale, l'introduction de la nouvelle gestion publique et d'un contrat de prestation, le regroupement de l'ensemble des secteurs dans un seul lieu, l'introduction du *Case management* et l'organisation de l'aide en deux étapes, une catégorisation des bénéficiaires, un système d'incitations financières et des mesures pour réduire les coûts (Mägli, 2003/5, 2).

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

86

Dans ce canton, la responsabilité de l'aide sociale incombe aux communes et sa surveillance au Département de l'économie et des affaires sociales, qui édicte les normes cantonales en la matière. Le canton finance les prestations d'aide, ainsi que les salaires. Pour la ville de Bâle, qui est dépourvue d'une administration communale, le canton a délégué la responsabilité de l'aide sociale à la commune bourgeoise.

Les rapports entre le canton et la commune bourgeoise sont réglés dans des contrats de prestation. Le premier a été signé pour la période 2001-2004. Il précise que l'Office de l'aide sociale est organisé sur la base des principes de la nouvelle gestion publique (*wirkungsorientierte Verwaltung*). Pour chacun de ses secteurs, appelés produits, les objectifs, les indicateurs et les standards sont précisés dans des contrats annuels⁶¹.

Un conseil d'administration (qui a pris la relève de l'ancienne commission administrative) dirige l'Office de l'aide sociale. Il est composé de trois délégués du canton et de trois personnes désignées par la commune

61 Pour l'année 2003: Kanton Basel-Stadt und Bürgergemeinde der Stadt Basel (31.01.2003), Leistungsauftrag für die Sozialhilfe der Stadt Basel. Jahreskontrakt 2003. Beschluss des Verwaltungsrates.

bourgeoise qui en assure la présidence. Le conseil d'administration vote le budget et prend toutes décisions concernant l'orientation stratégique de l'office. Il tient environ cinq séances par année.

Les membres de la commune bourgeoise ou du conseil d'administration n'interviennent pas directement dans les activités de l'office, contrairement à ce qui se passe à Zurich ou, comme on le verra, à Genève. Les cas particuliers sont réglés par une commission constituée de trois cadres de l'office. La première instance de recours est le Département de l'économie et des affaires sociales.

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

Selon la nouvelle loi⁶², l'aide sociale a pour tâches de « conseiller et d'assurer la sécurité matérielle des personnes dans le besoin ou menacées de tomber dans le besoin. [...] Son but est l'intégration sociale et professionnelle » (art. 2). Les personnes dans le besoin ont le droit de recevoir des conseils gratuits et d'être aidées financièrement (art. 4). L'aide financière se réfère aux normes CSIAS. « Le conseil personnalisé consiste à favoriser l'autonomie économique et personnelle ou à diriger la personne sur des services spécialisés » (art. 7). L'aide sociale « offre des mesures visant à la réinsertion professionnelle et sociale [...] et crée les instruments le permettant. » Ces mesures regroupent « diverses activités adéquates », telles des « activités, des formations et la qualification pertinentes ». Leur durée est limitée et leur efficacité doit être contrôlée (art. 13). La personne aidée doit rechercher un emploi et accepter l'emploi proposé. Dans le cas contraire, l'aide matérielle est réduite, mais le minimum d'existence reste assuré (art. 14). Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle loi en 2001, les prestations d'aide ne sont, en principe, plus remboursables.

L'aide sociale bâloise est accordée en fonction de divers systèmes et catégorisations, ce qui rend sa compréhension assez complexe. Les montants et les types d'aide dépendent ainsi des catégories auxquelles est attribué le bénéficiaire.

62 Sozialhilfegesetz vom 29. Juni 2000, entrée en vigueur le 1.07.2001. La loi a été acceptée en votation populaire par 70 % des votants, suite à un référendum de l'UDC. Elle a remplacé la loi de 1960, la Gesetz betreffend die öffentliche Fürsorge (Fürsorgegesetz) vom 21. April 1960, la plus ancienne loi sur l'aide sociale en Suisse à l'époque.

PLUSIEURS CATÉGORISATIONS

Premièrement, l'aide financière est modulée selon un système de « bonus » qui intéresse les bénéficiaires à la diminution des coûts de leur prestation. Des bonus peuvent être versés aux personnes qui ont trouvé un emploi, qui retournent dans leur pays d'origine, qui ont obtenu une baisse de loyer ou de cotisations d'assurance maladie⁶³.

Deuxièmement, l'aide financière est modulée en fonction du rapport à l'emploi selon un système d'incitation appelé « Modèle Bâle ». Introduit en 2002, ce système vise le retour à l'emploi, selon le slogan « Ça vaut la peine de travailler » (« Arbeit soll sich lohnen »). Il récompense financièrement les bénéficiaires qui travaillent et diminue la prestation d'aide pour ceux et celles qui sont sans emploi. Quatre catégories ou groupes de bénéficiaires sont distingués : les salariés, les personnes en recherche d'emploi, les personnes sans recherche d'emploi et les jeunes adultes. Pour chaque groupe, le montant de l'aide est déterminé différemment⁶⁴.

Après quelques mois de fonctionnement, l'office précise que le « Modèle Bâle » est « assez compliqué » mais que l'évaluation est « encourageante puisqu'elle va dans la direction d'une aide sociale activante », et que le modèle ne doit « pas uniquement viser à une économie des dépenses publiques mais offrir des mesures d'insertion sociale et professionnelle ».

Le système d'incitation s'est avéré « plus difficile que prévu »⁶⁵.

Troisièmement, l'accompagnement social est réservé à certaines catégories de bénéficiaires, en fonction d'une évaluation de leurs chances de réinsertion. Sans incidence sur les montants touchés, cette catégorisation vise à « concentrer l'effort en conseil social sur les groupes de clients pour lesquels une évolution est possible » (Jahresbericht 2002, 8). Les catégories, semblables à celles instaurées en ville de Zurich, sont définies de la manière suivante⁶⁶ :

1. Personnes intégrées socialement (environ 40 % des bénéficiaires).
2. Personnes pouvant s'intégrer (environ 20 % des bénéficiaires).
3. Personnes en danger de désinsertion (environ 30 % des bénéficiaires).
4. Personnes impossibles à réinsérer (environ 10 % des bénéficiaires).

...

63 Reprise d'emploi : l'aide peut continuer durant 6 mois ; retour au pays : versement d'un montant jusqu'à 50 % des prestations annuelles d'aide sociale ; baisse de loyer : la moitié de la différence entre le nouveau loyer et le plafond des loyers fixé par les directives peut être versée pendant une durée maximum d'un an ; baisse de cotisation assurance maladie : un bonus est versé, durant un an au maximum, à savoir par mois 10 fr. pour un enfant, 15 fr. pour un jeune, 25 fr. pour un adulte dès 25 ans (Unterstützungsrichtlinien 2003).

64 Les *salariés* peuvent garder un tiers de leur salaire à la place du forfait II et des frais d'acquisition du revenu ; le salaire est nouvellement soumis à l'impôt. Les *personnes en recherche d'emploi* touchent le forfait II. Les *personnes sans recherche d'emploi* ne touchent pas le forfait II. Les *jeunes adultes* reçoivent la moitié du forfait I pour deux personnes (Unterstützungsrichtlinien 2003 ; Sozialhilfe der Stadt Basel, 3.05.2004, Anreizmodelle in der Sozialhilfe. Dokumentation für die Konferenz der Städteinitiative Sozialpolitik vom 11.05.2004 in Bern).

65 Sozialhilfe der Stadt Basel, Wirtschafts- und Sozialdepartement des Kantons Basel-Stadt (28.07.2003), Medienmitteilung zum Zwischenbericht der Studie « Evaluation des Anreizmodells der Sozialhilfe im Kanton Basel-Stadt », Anreizmodell zeigt trotz negativer Wirtschaftsentwicklung Wirkung ; Jahresbericht Sozialhilfe Basel 2002, 7.

66 Sozialhilfe der Stadt Basel (31.08.2001), Grundlagen zum Konzept Subsidiarität. Anhang 3, Klientensegmente, 46.

Environ la moitié des dossiers est attribuée aux conseillers sociaux (les catégories 2 et 3), l'autre moitié aux employés administratifs (les catégories 1 et 4)⁶⁷. La catégorisation doit en principe être actualisée tous les six mois, ce que la charge de dossiers actuelle ne permet plus⁶⁸. En été 2004, une nouvelle organisation a été introduite et de nouvelles catégorisations ont été opérées. Je les présenterai plus loin.

À Bâle, certaines modalités de l'aide peuvent par ailleurs apparaître comme plutôt restrictives. À titre d'exemple, les bénéficiaires doivent, sauf exceptions, être soignés dans les cliniques dentaires publiques. En outre, l'obligation d'entretien des parents est systématiquement examinée. Le formulaire initial de demande d'aide exige des informations concernant les parents, les grands-parents, les enfants et les petits-enfants (nom, adresse, profession)⁶⁹.

L'office peut avoir recours à des formes de contrôle autoritaires. Ainsi, lorsqu'un bénéficiaire demande le financement de meubles, un employé du Service des meubles et du logement se rend à domicile pour étudier la pertinence de la demande. L'aide sociale prend en charge uniquement les prix de meubles d'occasion. En outre, l'office peut solliciter une observation auprès de la police (*Fahndung*), à l'insu de la personne. Cela arrive 4 à 5 fois par an, souvent sur dénonciation, par exemple lorsqu'une prostituée affirme avoir arrêté son activité ou lorsqu'une personne déclare un domicile que l'aide sociale soupçonne fictif. La base légale est celle de la collaboration entre offices. Enfin, signalons qu'en 2004, l'introduction de détectives d'assistance était à l'étude.

89

LA REPRÉSENTATION DES BÉNÉFICIAIRES ET DU TRAVAIL SOCIAL

L'Office de l'aide sociale reprend cette affirmation de la CSIAS : « Chaque personne choisit son mode de vie en fonction des avantages personnels qu'elle en attend. Elle doit légitimer son choix devant sa

67 Fallzuteilung pro Team und für den ganzen Bereich, Stand 10.11.2003.

68 Sozialhilfe der Stadt Basel (10.11.2003), Produkteberichte zum 2. Terial 2003. Bericht an den Verwaltungsrat für die Sitzung vom 10.11.2003, 3.

69 En 2002, 2208 situations ont été étudiées; elles ont abouti à une contribution financière de la part de 6 familles pour un montant de 292.000 francs (Sozialhilfe der Stadt Basel, Jahresbericht 2002, 21).

propre conscience et surtout à l'égard des autres personnes.»⁷⁰ Pour le directeur, « l'aide sociale moderne considère les clientes et les clients comme des personnes autonomes, qui ont des faiblesses et des problèmes, mais également des opportunités et des ressources. Il ne faut dès lors pas les traiter en victimes d'un système et les submerger (*versorgen*) de services et de prestations. Elles sont, bien sûr, aussi victimes d'un système, mais il ne sert à rien de les traiter comme telles! Il s'agit au contraire de les aider à améliorer leur situation avec leurs propres ressources » (Baviera, 2002, 41).

Le directeur caractérise le travail social de la période précédant la réorganisation (dès 2000) comme « aléatoire » et dépendant essentiellement de la personne qui accordait la prestation. Or l'aide sociale « ne doit pas porter la personne, mais l'encourager à marcher par elle-même. [...] Il nous faut des managers sociaux plutôt que des assistants sociaux. Le travail social continue à être un travail relationnel. Mais le relationnel n'est pas la priorité, c'est un point de vue parmi d'autres. La méthode du *Case Management* exige la capacité à travailler de façon structurée avec les technologies bureautiques modernes » (Mägli, 2003/5, 2 s.).

90

Cette représentation des choses a provoqué un débat nourri dans la revue professionnelle des travailleurs sociaux, et le directeur y a précisé que la charge de dossiers « insupportablement élevée » et les restrictions budgétaires « nous obligent à un changement d'optique. Nous ne pourrions plus travailler avec les méthodes du *Case Management* dans l'ensemble des situations. Nous devons concentrer le savoir-faire des travailleurs sociaux sur les situations qui promettent un résultat. [...] Cette catégorisation est problématique et répond à un état d'urgence » (Mägli, 2003/15, 21 s.).

MODÈLES D'ORGANISATION

Depuis l'an 2000, l'office est situé à une adresse unique au « Petit Bâle » (la rive droite du Rhin), soit au centre de la ville, dans un quartier populaire mixte facilement accessible en tram. Le secteur du service social comptait 77 employés en 2002 (Jahresbericht 2002, 6).

70 www.sozialhilfe.bs.ch. Page consultée le 17.11.2003.

Depuis février 2003, l'aide sociale est organisée en deux étapes sur le modèle zurichois: accueil et intégration.

ACCUEIL (« INTAKE »)

L'accueil est de la responsabilité d'une équipe administrative (8 EPT) et de deux équipes sociales (8 EPT chacune); il est subdivisé en trois temps.

Le premier temps est un contact au guichet, assuré par l'équipe administrative. Tous les jours, entre 8 h et 10 h, les nouveaux demandeurs peuvent se présenter, sans rendez-vous, à l'un des six guichets alignés comme dans un bureau de poste. Les guichets sont protégés par des cloisons latérales et ils sont situés dans une très grande salle à laquelle on accède librement.

La personne est reçue, debout au guichet, par un ou une employé-e administrative, debout elle aussi, qui réceptionne les documents et les photocopie. L'employé-e recherche plusieurs informations dans deux bases de données, l'une interne, l'autre externe. Ces informations renseignent sur les éventuelles aides reçues, le domicile, le type de permis de séjour, la situation fiscale et la détention éventuelle d'un véhicule, et elles permettent de constituer le dossier. Trente-cinq minutes environ sont prévues pour ces tâches. Le deuxième temps consiste en un entretien avec un conseiller social. Ce dernier étudie la situation sur la base des documents présentés et réoriente éventuellement la personne vers un autre dispositif. Le conseiller peut décider d'accorder une aide sociale immédiatement et déclencher le versement que la personne recevra dans les deux à trois jours.

Si une aide sociale est accordée, c'est là le troisième temps, ce même conseiller reste le référent de la personne pour une aide qui ne devrait pas dépasser quatre mois. Il rencontre la personne au moins une fois par mois et établit le budget avec elle.

Un planning hebdomadaire répartit le travail. Chaque conseiller et chaque conseillère assure l'accueil certains matins. Les employés administratifs accueillent, le matin, les nouvelles demandes (accueil au guichet); l'après-midi est réservé au suivi des dossiers ainsi qu'aux renseignements téléphoniques.

INTÉGRATION

Les personnes qui ont besoin d'une aide au-delà de quatre mois environ passent à la deuxième étape, appelée « Intégration ». Quatre groupes y travaillent, chacun comprenant une dizaine d'employés, pour moitié des conseillers sociaux, pour moitié des employés administratifs. Les groupes n'ont pas de spécificités (ni géographique, ni de langue ou de problématique). Jusqu'en été 2004, la moitié environ des dossiers était attribuée aux conseillers sociaux, l'autre moitié aux employés administratifs en fonction de l'appartenance de la personne à une des quatre catégories décrites ci-dessus.

L'argent est versé par virement bancaire ou postal et il peut l'être par ordre permanent. En principe, le bénéficiaire doit signer, mensuellement, le décompte des prestations. La surcharge actuelle l'interdit et les employés le font signer lorsque l'occasion se présente. Ils voient les personnes en moyenne tous les deux ou trois mois. La fréquence des rendez-vous est en diminution.

92

LE GROUPE « TRAVAIL ET INTÉGRATION »

Le groupe Travail et intégration est spécialisé, comme son nom l'indique, dans les questions liées à l'intégration professionnelle. Il comprend quatre personnes: une employée administrative et trois conseillers, dont une travailleuse sociale. Le groupe a été créé en mai 2000 suite à diverses évaluations⁷¹ dont il ressortait, d'une part, que les conseillers sociaux n'ont souvent ni le temps ni les connaissances pour soutenir les bénéficiaires dans leurs recherches d'emploi et que, d'autre part, les mesures d'occupation (notamment les mesures pour chômeurs) et le deuxième marché du travail donnent des résultats mitigés. Bâle n'a pas voulu renouveler une expérience peu concluante et a pris l'option de soutenir et d'encadrer les bénéficiaires en les dirigeant sur divers programmes organisés avec les ORP et l'AI. Certains sont gérés par des organismes privés, à but lucratif ou non. Il s'agit de programmes de *coaching*, de stages, d'occupations, de formation, de bilans de

71 Notamment: Aepli, 1999.

compétences appelés « analyse du potentiel », ainsi que de techniques de recherche d'emploi. Un projet est à l'étude afin de trouver, notamment en collaboration avec le Département des travaux publics, des possibilités d'occupation dans des activités peu qualifiées, dans un but d'intégration sociale.

Au dire des personnes rencontrées, le nombre de places est suffisant. Le coût moyen de ces mesures est d'environ 5000 francs par personne et par an. Il est décompté au bénéficiaire, mais, comme l'aide sociale n'est en principe pas remboursable, cela n'a généralement pas d'incidence.

NOUVELLE ORGANISATION DÈS L'ÉTÉ 2004

Devant l'explosion du nombre de bénéficiaires, l'Office de l'aide sociale a mis en place une nouvelle organisation en été 2004, appelée *Projekt Case Management 04*, CM04. L'organisation en deux étapes est maintenue. À l'accueil, rien ne change, si ce n'est que l'équipe Travail et intégration y est rattachée, afin d'intervenir au tout début de l'aide. Le changement est par contre radical dans les équipes Intégration, où l'on sépare dorénavant l'aide financière et le soutien social. L'aide financière (appelée *Basisverfahren*) est désormais assurée par des employés administratifs, seuls responsables des dossiers de l'ensemble des bénéficiaires. Ces employés sont chargés de la récolte des documents, des décisions d'aide et des vérifications. Ils et elles ont des « entretiens d'information » avec les bénéficiaires, sont soutenus par un *back-office* qui assume diverses tâches administratives (exemple : gestion des frais médicaux, refacturations).

93

Par ailleurs, deux équipes de conseillers sociaux travaillent selon les méthodes du *Case Management* dans une partie des situations (*Aufbauverfahren*). Une équipe prend en charge toutes les situations de jeunes adultes (18 à 25 ans), l'autre assure aide et conseil pour certaines demandes d'aide. Une liste de critères précise les bénéficiaires du *Case Management*. Comme auparavant, la priorité est donnée aux personnes pour qui une « évolution positive » semble possible.

En vue de cette nouvelle organisation, chaque fois qu'un conseiller social démissionne, il est remplacé par un employé ou une employée administrative. Les salaires de ces derniers étant moins élevés, la même

masse salariale permet d'engager davantage de forces de travail. Une formation est prévue pour le personnel administratif⁷².

L'Office cherche par ailleurs une solution pour répondre aux demandes urgentes ou aux situations de crise des bénéficiaires (suite à une expulsion du logement, un licenciement, une situation de violence domestique, etc.), car pareils problèmes peuvent dépasser les compétences des employées administratives. La mise en place d'un véritable nouveau service est envisagée: appelé Conseil en cas de crise, il serait accessible sans rendez-vous et assuré par des conseillers sociaux.

Les conséquences de cette nouvelle organisation sont explicitées dans la décision du conseil administratif qui précise que l'aide sociale ne pourra plus favoriser l'intégration de tous les bénéficiaires avec les méthodes du *Case Management*. Le directeur de l'aide sociale confiait à la presse, avant la nouvelle organisation: « Nous tentons désespérément d'empêcher que tout le système s'écroule. [...] Dans les conditions actuelles, l'aide sociale ne peut pas fonctionner. Le manque de personnel ne permet ni de soutenir ni de contrôler les bénéficiaires. »⁷³

94

LES LOCAUX

L'accueil est situé dans une grande salle, librement accessible. L'accès aux bureaux des professionnels, situés dans les étages, nécessite en revanche un badge. Le bénéficiaire s'annonce au moyen d'un des appareils téléphoniques situés dans les zones d'attente, l'employé vient l'y chercher et le conduit dans son bureau. La grande majorité des employés ont des bureaux individuels où ils tiennent les entretiens. Dans chaque zone d'attente se trouve une fontaine d'eau.

Le matin, à l'entrée, une boulangère tient un stand de pâtisseries. La caisse (pour des versements ponctuels ou urgents) est également située au rez-de-chaussée; il s'agit d'un simple guichet vitré, complètement ouvert sur le large couloir, en service durant deux heures le matin. Le jeudi matin, un employé de Securitas est présent au rez-de-chaussée, car

72 Organisée par la HES de travail social de Lucerne, cette formation comprend 14 journées réparties sur 3 mois.

73 *Basler Zeitung* (22-23.05.2004), « Auf der Sozialhilfe herrscht Notstand ».

c'est le jeudi que l'on donne rendez-vous aux bénéficiaires considérés comme difficiles. Deux chefs de groupe sont atteignables en permanence sur téléphone mobile en cas de tension ou de violence.

LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF

Les tâches sont clairement réparties entre personnel social et administratif.

Les employés administratifs sont responsables de l'accueil au guichet. Depuis l'été 2004, ils et elles assurent également l'aide financière pour l'ensemble des bénéficiaires dans la deuxième phase de l'aide. Cette responsabilité leur était déjà confiée, avant l'été 2004, pour deux catégories de bénéficiaires, soit pour environ la moitié des dossiers.

Les conseillers et conseillères sociales assurent l'aide financière et sociale dans la première étape de l'aide. Dans la deuxième étape, ils sont chargés de soutien et de conseil dans certaines situations, selon des critères préétablis.

95

LA CHARGE DE TRAVAIL

À Bâle, comme ailleurs, la rapide et forte augmentation du nombre de bénéficiaires a mis le service en difficulté. L'Office y a fait face au moyen de diverses réorganisations, notamment l'introduction de l'accueil, chargé de réorienter les personnes au plus vite, et la séparation de l'aide financière et du soutien social. Une nouvelle répartition des tâches entre personnel administratif et personnel social ainsi qu'un rationnement explicite des prestations caractérisent en outre l'Office de l'aide sociale de Bâle.

Ce service n'a pas entrepris d'étude sur la charge des travailleuses et travailleurs sociaux, comme l'ont fait les trois autres régions étudiées.

RÉPUBLIQUE ET CANTON DE GENÈVE

Le canton de Genève compte 420 000 habitants (fin 2002) et 45 communes. On dénombre 177 500 habitants en ville de Genève.

97

L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE

Dans ce canton, les communes ont relativement peu de compétences. Il existe un grand nombre de services sociaux et d'institutions spécialisés. Premièrement les grands services publics cantonaux, intégrés dans l'administration cantonale, deuxièmement les associations privées et subventionnées, dirigées par un comité de bénévoles, troisièmement les établissements autonomes, dirigés par un conseil d'administration ou un conseil de fondation et composés de délégués des partis politiques représentés au Grand Conseil, et quatrièmement quelques services sociaux communaux⁷⁴. Les nombreux services et institutions sont répertoriés dans un guide qui contient 1700 occurrences⁷⁵.

⁷⁴ Le plus important est le Service social de la Ville de Genève (SSVG). Il gère, entre 1940 et 1965, des magasins offrant des produits alimentaires bon marché. Dans les années 1960, le SSVG a ouvert plusieurs centres sociaux (Duborgel, Fournier-Solioz, 1996, 90 et 105).

⁷⁵ Hospice général, 2005, « La Clé ». Disponible sur l'internet: www.hg-ge.ch.

Le canton de Genève offre par ailleurs, en dehors (en amont) de l'aide sociale, diverses prestations sociales et financières à plusieurs catégories d'habitants, dont notamment des mesures cantonales pour chômeurs (des emplois temporaires subventionnés). Le système de ces nombreuses aides étant devenu très complexe, une harmonisation est aujourd'hui à l'étude⁷⁶.

L'aide sociale et l'aide à domicile sont distribuées à partir de 22 Centres d'action sociale et de la santé (CASS) répartis à travers le canton.

Depuis les années 1970, une Association de défense des chômeurs existe à Genève. Une organisation appelée Marges, qui regroupe des personnes touchées par l'exclusion, a été créée à la fin des années 1990. Elle est intervenue à plusieurs reprises dans le débat sur le revenu minimum. Ces deux associations sont proches de l'Union syndicale de Genève, qui les héberge. Fin 2004, le Syndicat des services publics a lancé, dans le cadre du mouvement contre les restrictions budgétaires, une pétition en opposition à la diminution des prestations d'aide, arguant que « ce n'est pas aux plus pauvres de payer la facture des déficits publics cantonaux ». Par ailleurs, la commission du personnel de l'aide sociale, soutenue par les syndicats de la fonction publique, intervient régulièrement sur la place publique pour tenter d'améliorer les prestations à la population et les conditions de travail des employés.

98

MISE EN PERSPECTIVE

L'aide sociale est distribuée par l'Hospice général, dont les origines remontent à 1535, lorsque les citoyens de Genève se sont dotés d'un Hôpital général, ancêtre également des actuels Hôpitaux universitaires de Genève. Les deux secteurs, santé et social, n'ont pas cessé de se rapprocher et de s'éloigner tout au long des siècles. Avec la création d'institutions de plus en plus spécialisées, les missions de l'Hospice général se sont, au cours du temps, réduites et précisées. De cette longue histoire,

⁷⁶ Projet de loi du 3 décembre 2003 sur le revenu déterminant le droit aux prestations sociales cantonales (J 4 06), accepté par le Grand Conseil le 19 mai 2005. Ce projet vise à définir un revenu déterminant unique pour les différentes prestations sociales, avec une hiérarchisation des prestations. Il s'inspire de la réorganisation des prestations sociales du canton du Tessin.

retenons quelques éléments déterminants pour les débuts de la professionnalisation du travail social.

Au début des années 1960, l'Hospice général, qui était alors responsable de l'assistance aux seuls Genevois et Genevoises, définit des règles et barèmes concernant les prestations d'assistance. Dès le milieu des années 1960, des centres médico-sociaux (CMS) et plusieurs bureaux d'information sociale (BIS) se sont ouverts⁷⁷, signes d'une professionnalisation de l'action sociale: « Avec l'engagement de nombreux assistants sociaux et le fait de confier les enquêtes financières à des services officiels, les prérogatives des commissaires d'arrondissements diminuèrent considérablement. L'idée d'une décentralisation de l'action sociale dans les quartiers et les communes périphériques, y compris dans les nouvelles « cités satellites », commence à s'imposer. »⁷⁸ On trouve dans les CMS des infirmières de la Croix-Rouge, des travailleurs sociaux et des secrétaires sociales. Dès la fin des années 1980, l'appellation change et indique une séparation entre santé et social: on parle désormais de Centres sociaux⁷⁹.

En 1981, l'Hospice général devient responsable de l'assistance de l'ensemble des habitants et des habitantes du canton⁸⁰.

Nouvelle réorganisation à partir de 1992 qui rapproche à nouveau santé et social: le peuple accepte la Loi sur l'aide à domicile, qui instaure des Centres d'action sociale et de la santé (CASS)⁸¹ dans l'idée d'un guichet unique, et « afin d'assurer un service de proximité à la population » (art. 1 Loi sur les CASS). Les CASS sont l'aboutissement d'un long processus de fusion: les multiples services d'aide à domicile (créés à l'origine

77 Un premier CMS a été ouvert en 1965, par la Ville de Carouge, un deuxième en janvier 1967 au Lignon, en 1967 à Onex. Duborgel, Fournier-Solioz, 1996, 89 s.

78 www.hg-ge.ch. Site consulté le 5.10.2004. Au début du XX^e siècle, les « commissaires d'assistance », au nombre de 23, étaient responsables de l'assistance, chacun pour un arrondissement. Ils se réunissaient chaque semaine dans la Commission des assistances (Lescaze, 1985).

79 J'ignore les raisons et les implications de ce changement. La dernière mention du terme CMS apparaît dans le rapport annuel de l'Hospice général de 1988 (p. 27); sans un mot d'explication, le rapport de l'année suivante parle de « Centres sociaux » (p. 35).

80 Cette fusion est intervenue suite au changement constitutionnel de 1975 (voir la première partie).

81 Loi sur l'aide à domicile du 16 février 1992, entrée en vigueur le 10.03.1992, modifiée le 5.12.1995, K 1 05. Les CASS auront une base légale spécifique dix ans plus tard, la Loi sur les centres d'action sociale et de santé du 21 septembre 2001, entrée en vigueur le 1.01.2002, K 1 07.

par quartier, par Église, par catégorie de bénéficiaires) ont fusionné, en plusieurs étapes, avant d'être redéployés selon une nouvelle répartition géographique.

En 1995, un Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS), destiné à certains chômeurs en fin de droit, a été introduit. Ce deuxième régime d'aide coexiste avec l'aide sociale. Par la suite, un projet de Revenu minimum de réinsertion (RMR), accepté par le Grand Conseil, devait réunir les régimes du RMCAS et de l'aide sociale pour la majorité des personnes sans ressources, mais le projet a été refusé en votation populaire en juin 2002, suite à un référendum. Après ce refus, une réforme de la loi sur l'aide sociale a été entreprise; un premier changement est entré en vigueur en juillet 2004, avec la suppression du principe de la dette d'assistance. Un projet de loi sur l'aide sociale individuelle est à l'étude devant le Grand Conseil.

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

100

À Genève, l'aide sociale est une tâche cantonale. «L'assistance publique est placée sous la direction générale et la surveillance du département auquel ressortit l'action sociale. L'organisme d'assistance publique du canton est l'Hospice général.»⁸² Le Département de l'action sociale et de la santé édicte les barèmes d'assistance; le Grand Conseil vote le budget de l'Hospice général. Le personnel est engagé selon les règles s'appliquant aux employés cantonaux.

L'Hospice général, établissement de droit public doté de la personnalité juridique, est géré par un conseil d'administration composé d'un représentant de chaque parti présent au Grand Conseil, de membres désignés par le Conseil d'État, de représentants des communes genevoises et du personnel. Dans la législature 2001-2005, il comprend 17 membres.

Le conseil d'administration est organisé en plusieurs commissions, dont certaines ont des contacts directs avec les assistantes et assistants sociaux. La commission des réclamations, qui se réunit mensuellement, reçoit les professionnels avec leurs supérieurs hiérarchiques, afin qu'ils

⁸² Loi sur l'assistance publique (LAP) du 19.09.1980, entrée en vigueur le 1.01.1981, J 4 05, art. 3.

commentent la décision contestée. La commission de l'action sociale peut se rendre dans les CASS pour s'enquérir de leur bon fonctionnement, ce qui reste un événement rare. L'intervention directe dans le travail social était bien plus importante avant 1991 (révision de la loi sur l'assistance). La commission de l'époque, appelée sous-commission de l'action sociale, examinait tous les cas d'aide de longue durée (les dossiers ouverts depuis plus de 18 mois), ainsi que les placements à l'étranger. Cette sous-commission accordait également des remises de dette, étudiait les situations particulières, et elle instruisait les réclamations et les recours, en constante augmentation⁸³. Aujourd'hui, la première instance de recours est le Président du conseil d'administration.

L'aide sociale est distribuée à partir de 22 CASS qui hébergent également les prestations d'aide à domicile et l'action sociale communale. La responsabilité organisationnelle des CASS est partagée par un très grand nombre d'instances et d'organismes, comme nous le verrons plus loin.

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

101

Le canton de Genève, qui connaît un double régime d'aide sociale, distingue deux grandes catégories de personnes assistées : celles qui le sont selon l'aide sociale traditionnelle (l'assistance) et celles qui reçoivent le Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS) destiné à certains chômeurs en fin de droit.

L'aide sociale traditionnelle est régie par la Loi sur l'assistance publique (LAP) de 1980⁸⁴. Elle précise que « la famille pourvoit à l'entretien de ses membres ; à défaut, l'État [...] intervient de façon appropriée. L'assistance publique est destinée à venir en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables. [...] Elle favorise, autant que possible, le maintien à domicile des intéressés ; un placement en institution, ou une hospitalisation, n'est envisagé que lorsque

⁸³ Selon les rapports annuels de l'Hospice général, la sous-commission examinait, en 1983, 30 situations dont 7 réclamations et 1 recours ; en 1991, 37 situations, dont 4 de longue durée et 25 réclamations ; en 1992, dernière année de ce fonctionnement, 30 situations, dont 13 réclamations et 4 placements à l'étranger.

⁸⁴ Loi sur l'assistance publique (LAP) du 19.09.1980, entrée en vigueur le 1.01.1981, J 4 05.

les circonstances personnelles ou familiales l'exigent » (art. 1). L'aide fournie comprend « une aide sociale qui a pour but la réintégration sociale et économique à laquelle participent activement les bénéficiaires; l'attribution d'une aide matérielle, en espèces ou en nature, lorsque l'intéressé ne peut subvenir d'une manière suffisante ou à temps, par ses propres moyens, à son entretien ou à celui des membres de sa famille qui partagent son domicile; la prise en charge des frais de placement dans les familles ou dans des établissements d'accueil » (art. 21). Les prestations d'assistance ne sont plus remboursables depuis l'été 2004.

Le canton de Genève a établi jusqu'en 2005 ses propres barèmes d'assistance. Il est pratiquement impossible de savoir s'ils étaient différents des normes CSIAS⁸⁵. Toutefois, Genève introduira les nouvelles normes CSIAS en 2006, dans un but d'économie et d'harmonisation⁸⁶. Reste à voir selon quelles modalités ce canton appliquera les logiques d'incitation et mettra à disposition des mesures d'intégration prévues par les normes CSIAS.

102 Le *Revenu minimum cantonal d'aide sociale (RMCAS)*, de son côté, est entré en vigueur en janvier 1995⁸⁷. Un droit au RMCAS existe, « afin d'éviter de devoir recourir à l'assistance publique » (art. 1). Ce droit est accordé uniquement aux chômeurs et chômeuses en fin de droit considérés comme aptes à l'emploi et qui résident à Genève depuis trois ans (pour les Suisses) ou sept ans (pour les autres). Le RMCAS impose une contre-prestation: « En principe, le bénéficiaire s'engage à exercer une activité compensatoire d'utilité sociale ou environnementale » (art. 27). Les montants accordés sont similaires à ceux de l'assistance – ils leur sont supérieurs de 100 fr. environ – et sont soumis à l'impôt. Ils ne sont pas remboursables, ce qui reèrésentait une différence majeure avec l'assistance traditionnelle dont les montants constituaient une dette jusqu'en juillet 2004.

Pour mettre en œuvre le principe de la contre-prestation, le RMCAS établit des conventions avec des services de l'État et des communes, ainsi

85 Pour plus de détails, voir Tabin, Keller et al., 2004.

86 L'économie escomptée est de 3,5 millions en 6 mois, sur un total de 100 millions de prestations d'aide (Hospice général [octobre 2005], Budget 2005. Argumentaire. Version 5.2.5, 9).

87 Loi sur les prestations cantonales accordées aux chômeurs en fin de droit du 18 novembre 1994, entrée en vigueur le 1.01.1995, J 2 25.

qu'avec des associations à but non lucratif, comme des foyers pour personnes âgées, des crèches, des bibliothèques, des musées, des écoles, des associations culturelles et caritatives ou encore le Service du tuteur général. L'exercice d'une contre-prestation ne doit pas excéder 20 heures par semaine. Les activités sont plus ou moins qualifiées; il peut s'agir de nettoyages, de secrétariat, d'accompagnement, d'accueil, de manutention, etc. Cet apport en main-d'œuvre est gratuit pour les lieux. La moitié environ des bénéficiaires sont engagées dans une contre-prestation et cette proportion est relativement stable depuis le début du RMCAS.

Deux catégorisations des bénéficiaires existent à l'Hospice général. Une première catégorisation peut être dégagée de l'analyse du personnel en charge du dossier. Jusqu'à fin 1992, des « collaborateurs sociaux », localisés en un lieu unique au centre ville, étaient en charge des dossiers des personnes placées, enfants et toxicomanes notamment⁸⁸. Souvent – mais pas toujours – l'accompagnement social de ces personnes était assuré par d'autres services, comme les Services de la protection de la jeunesse ou du tuteur général. Par ailleurs, dans les centres sociaux, les dossiers considérés comme légers et sans aide financière étaient assumés par des secrétaires sociales, qui définissaient elles-mêmes ce qu'était un dossier léger. Les pratiques étaient disparates et l'installation des CASS y a mis un terme.

Une seconde catégorisation est d'ordre administratif. Elle est définie par les critères d'éligibilité de chacun des deux dispositifs d'aide sociale, le RMCAS et l'aide sociale traditionnelle. Le traitement des bénéficiaires n'est pas identique pour chacune des catégories: le RMCAS est distribué à partir d'un lieu unique au centre ville par un personnel disparate dont le titre est « conseiller en emploi »; l'aide sociale traditionnelle est distribuée dans les 22 CASS par des assistantes et assistants sociaux. Si la prestation RMCAS est versée par virement bancaire, le montant de l'assistance est remis à la personne, via un chèque, lors d'une visite mensuelle au CASS.

88 Hospice général, Rapport annuel 1992, 19.

MODÈLES D'ORGANISATION

LES CENTRES D'ACTION SOCIALE ET DE LA SANTÉ

L'organisation et la responsabilité des CASS sont fort complexes et impliquent un grand nombre d'organismes et d'organes de coordination. Malgré des réajustements successifs, le fonctionnement n'est pas satisfaisant, comme le révèle le dernier rapport d'évaluation des effets de la loi sur les CASS (Horber-Papazian, 2004). Selon ce rapport, les missions des différents acteurs sont peu définies. Si les instances de coordination sont nombreuses, leur portée est faible. Les locaux ne réunissent qu'exceptionnellement l'ensemble des acteurs. La dissociation entre l'action sociale individuelle et collective n'est pas pertinente. Le manque de moyens ne permet pas de répondre aux besoins de la population. Le public de l'action sociale et du maintien à domicile n'est pas le même et les CASS ne permettent pas d'harmoniser les prestations sociales.

104

LES CASS

Quatre services sont réunis dans les CASS :

- L'Hospice général assure l'action sociale individuelle. Ce travail est assumé par des assistants sociaux et par des assistants administratifs.
- La Fondation des services d'aide et de soins à domicile (FSASD) est chargée de l'aide ménagère et des soins infirmiers à domicile. Ces prestations sont assurées par des infirmières et des aides ménagères.
- Les services sociaux communaux assurent « l'action sociale communautaire de proximité ». Un service social communal existe en ville de Genève et dans quelques grandes communes suburbaines. Son personnel est constitué de travailleurs sociaux qui étaient précédemment en charge de l'aide individuelle.
- L'accueil et le secrétariat sont assurés par du personnel administratif rattaché au Département de l'action sociale et de la santé.

Une Direction générale, intégrée au Département de l'action sociale et de la santé, coordonne et exerce la surveillance sur les différents services présents dans les CASS.

Une Commission consultative dite « commission cantonale des CASS », composée de membres des partis politiques représentés au Grand Conseil, de représentants des communes, des personnels, des médecins, des assurances maladie et de diverses institutions sociales (23 personnes en 2003), a pour tâche d'assister le conseiller d'État dans l'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'action sociale, de veiller au bon fonctionnement des services et de superviser l'organisation par secteur des CASS.

Chaque CASS est dirigé par un administrateur responsable du respect des missions, du budget de fonctionnement et de l'organisation du centre. Il est assisté par un comité de gestion composé d'un membre de la commission cantonale, de représentants des médecins, des centres de loisirs, de la commune concernée, du personnel du CASS, et des bénéficiaires du centre.

À ces organes de coordination s'ajoutent, bien évidemment, les hiérarchies de chacun des services ainsi que les parlements et exécutifs cantonaux et communaux.

L'AIDE SOCIALE

L'aide sociale est mise en œuvre de la manière suivante: les nouveaux bénéficiaires s'adressent au CASS de leur quartier ou de leur commune où ils sont reçus par un assistant ou une assistante sociale selon un principe de polyvalence. Il n'y a pas de spécialisation parmi le personnel social, que ce soit en fonction des problématiques, des méthodes ou des étapes d'intervention, de la langue du bénéficiaire, ou encore de la gravité de la situation. L'assistant social qui a eu le premier entretien avec la personne reste généralement responsable de la situation et assume l'ensemble des tâches, à part celles qu'il peut déléguer à l'assistante administrative (voir plus loin). En été 2004, l'attente du premier entretien pouvait durer jusqu'à six semaines.

105

Il est à noter qu'un service d'accueil centralisé existait à l'Hospice général jusqu'au 31 mars 1992. Tout nouveau demandeur s'adressait alors à ce service, qui procédait à une rapide exploration avant de diriger la personne sur le centre de son quartier lorsque l'aide sociale semblait plausible. Dès 1989, l'accueil a progressivement été décentralisé dans les centres sociaux de quartier « à proximité du domicile. Ceci pour éviter de < faire raconter > plusieurs fois la même histoire à nos demandeurs d'aide: à la secrétaire d'accueil, puis à l'assistante sociale d'accueil, enfin à l'assistante sociale chargée de suivre ce dossier. »⁸⁹

Plusieurs services spécialisés existent au niveau de l'institution, localisés au centre ville: un service juridique, un service de documentation, une boutique d'information sociale, un service des enquêtes, une unité études et statistiques, ainsi que plusieurs unités spécialisées: dépendances,

⁸⁹ Hospice général, Rapport annuel 1992, 15; Rapport annuel 1989, 30.

emploi (créé en avril 1989), immigration, Suisses de retour de l'étranger (créé en 1987), centre LAVI (ouvert en 1993). Les professionnels peuvent solliciter des collaborations auprès de ces spécialistes.

LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF

On trouve dans tous les centres des assistantes et assistants sociaux, ainsi que du personnel administratif, appelé assistantes ou assistants administratifs ou plus simplement ASA.

106 Les assistantes et assistants sociaux sont en général diplômés d'une école sociale⁹⁰. Ils et elles ont pour tâche de constituer le dossier, de décider de l'attribution de l'aide, de l'adapter en fonction de l'évolution de la situation, de favoriser l'insertion sociale et de soutenir et accompagner la personne. Au moins un rendez-vous mensuel est fixé au bénéficiaire afin de lui remettre un chèque permettant de retirer la prestation à la banque du quartier. À cette occasion, il est procédé au contrôle des documents attestant de la situation actuelle de la personne. Le budget d'aide est actualisé chaque mois. Le versement par virement est en préparation.

Des employés administratifs secondent les assistants sociaux. Cette fonction a une longue histoire. Dès la création des premiers Bureaux d'informations sociales (BIS), on trouve des « secrétaires sociales » chargées de l'accueil, de l'information et des situations dites simples. La fonction de « commis administratif » est introduite dès 1999 pour pallier une situation de crise, certains CASS ne comptent alors plus aucune assistante sociale formée et le recrutement devient très problématique. Les commis sont chargés de diverses tâches administratives et sont parfois en contact direct avec les bénéficiaires. En 2003, les problèmes de recrutement d'assistants sociaux, de surcharge de dossiers et de « sécurité financière » n'étant pas maîtrisés, l'Hospice général précise la fonction et en change l'appellation : les commis deviennent des « assistants administratifs ».

⁹⁰ En 2000, sur les 116 assistantes sociales, 104 ont un diplôme d'une école sociale, 6 ont une licence universitaire, 3 suivent une formation en emploi à l'Institut d'Études sociales (Keller, Tabin, 2002). Des données plus récentes ne sont pas disponibles.

Les pratiques de distribution des tâches et les modalités de collaboration sont diverses selon les CASS et personnalisées. L'assistant social et l'assistant administratif peuvent recevoir ensemble le bénéficiaire. L'assistant social est responsable du dossier et décide de l'aide, mais l'assistant administratif a la compétence de signer le chèque permettant au bénéficiaire de retirer la prestation d'aide. Cette collaboration est en expérimentation.

LA CHARGE DE TRAVAIL

La question de la charge de travail a été abordée à l'Hospice général à diverses reprises et par divers acteurs. À ma connaissance, elle est formellement documentée depuis 1996. Cependant, c'est un enjeu bien plus ancien, puisque le cahier des charges, datant de juin 1980, précise qu'une assistante ou un assistant social à plein-temps effectuant exclusivement du travail social individualisé ne doit pas suivre plus de 75 dossiers. Depuis la réduction du temps de travail à 40 heures hebdomadaires, le nombre maximum de référence s'élève à 70, un chiffre cité dans divers documents de l'Hospice général, mais souvent dépassé. Plusieurs études sur la charge de travail, la santé du personnel et la composition des tâches ont été entreprises. Leurs conclusions – la nécessité de diminuer le ratio de dossiers – n'ont pas été appliquées. L'Hospice général est, à ma connaissance, le seul service romand d'aide sociale disposant de données précises qui permettent de connaître l'évolution du nombre de dossiers par assistant social. Ce ratio n'a cessé de croître et aujourd'hui les professionnels du social se limitent à l'aide individuelle sur dossier, ce qui ne représente qu'une de leurs missions légales⁹¹.

107

91 Pour plus d'information, voir Keller, Tabin, 2002.

CANTON DE VAUD

Le canton de Vaud comptait 632 000 habitants à fin 2002, dont 116 300 en ville de Lausanne. 109

L'ORGANISATION DES COMMUNES ET DE L'ACTION SOCIALE

Le canton de Vaud se divise en 19 districts, en 60 cercles et en 383 communes. Les districts sont présidés par un préfet, qui représente le canton et exerce une surveillance générale sur la gestion des communes. Jusqu'en 2004, les districts étaient responsables de la justice de paix. Aujourd'hui, ces tâches, les affaires civiles dont notamment les mesures tutélaires sont mises en œuvre par huit offices organisés en fonction d'un regroupement des districts⁹². Les communes ont de nombreuses compétences.

Les institutions et services sociaux sont assurés par des services publics (communes, canton) ou par des associations ou des fondations subventionnées. La plupart de ces services ont leur siège à Lausanne, mais certains ont créé des antennes dans d'autres communes, plus particulièrement dans les 11 centres sociaux régionaux

⁹² Une réforme a été engagée en 1999 et achevée en octobre 2004. Avant cette réforme, la justice de paix était dispersée et non professionnalisée; elle était assurée par les 60 cercles.

ou intercommunaux (CSR, CSI) ou les neuf centres médico-sociaux (CMS).

Les onze CSR/CSI, couvrant chacun une région d'action sociale, délivrent l'aide sociale et hébergent plusieurs organismes sociaux publics et privés, différents dans chaque centre : Pro Infirmis, Pro Juventute, Pro Senectute, les Ligues pour la santé, des services de consultation conjugale, familiale et juridique, etc. Jusqu'en 2004, le Service de protection de la jeunesse était intégré dans les CSR, mais ces prestations ont été regroupées dans quatre Offices régionaux de protection des mineurs (ORPM).

Les neuf centres médico-sociaux (CMS) couvrent, chacun, une région sanitaire. Les CMS assurent les services d'aide à domicile. Ils sont dirigés par des associations ou des fondations et chapeautés par l'Organisme médico-social vaudois (OMSV). On trouve dans les CMS des infirmières, des aides ménagères, des ergothérapeutes, des assistantes sociales et du personnel administratif.

110 Il existe deux principaux répertoires des organismes et services sociaux⁹³.

Dans ce canton existe une Association de défense des chômeurs. De leur côté, les travailleurs sociaux, dans le cadre de la Coordination des praticiens RAS, prennent régulièrement position pour défendre les conditions de l'aide sociale. Leurs interventions sont souvent relayées par les syndicats. La plus récente action de la Coordination est une pétition lancée en automne 2004, signée par 3200 personnes, qui demande « que les autorités de notre canton cessent de prendre des mesures iniques à l'encontre des plus défavorisés ».

MISE EN PERSPECTIVE

La première Loi sur l'assistance des pauvres et l'éducation des enfants malheureux et abandonnés date de 1888. En 1938, elle est remplacée par la Loi sur la prévoyance sociale et l'assistance publique, qui charge

⁹³ Le premier concerne la région lausannoise: Pro Familia Vaud (2000), « Familles de la région lausannoise. Informations, adresses utiles. » Lausanne: Pro Familia Vaud. Le second, le « Guide social romand », concerne aussi les cantons de Fribourg, Neuchâtel, Valais et Jura. Cette banque de données gérée par l'Artias est librement accessible sur l'internet www.guidesocial.ch.

des commissions d'assistance communales de la mise en œuvre de l'aide sociale. Ces commissions mixtes regroupent des représentants de la Municipalité et des œuvres locales de bienfaisance. Le pasteur en fait partie. Le Conseil d'État préconise un rôle pour les femmes: « Les dames pourront rendre de grands services dans une commission d'assistance. »⁹⁴

En 1977, le canton se dote d'une nouvelle loi⁹⁵ qui charge les communes de l'aide sociale. Fait nouveau, elles doivent respecter les normes édictées par le canton. Une commission cantonale consultative des affaires sociales est instaurée, composée de représentants des communes, d'œuvres d'entraide privées et d'associations professionnelles. Depuis sa création, cette commission s'est réunie seulement cinq ou six fois.

Dans les années 1980, les autorités cantonales constatent de grandes disparités dans la mise en œuvre de l'aide sociale⁹⁶. En 1983, 18 communes (les plus grandes) ont leur propre service social, tandis que les 367 autres communes continuent de faire appel aux assistants et assistantes sociaux du Canton qui sont ainsi amenés à se déplacer dans tout le canton (Rapports du Conseil d'État, 1987, 46). Cette diversité pose plusieurs problèmes: inégalité de traitement du public, inégalité des efforts financiers consentis par les communes, dépenses non rationnelles (les assistants sociaux du Canton passent 30 à 40 % de leur temps de travail en déplacements).

Des problèmes semblables de non-coordination, d'inégalités de traitement et d'efforts financiers sont constatés, à la même période, dans deux domaines proches: la protection de l'enfance et l'aide à domicile⁹⁷.

⁹⁴ BGC, 28 novembre 1933, 347.

⁹⁵ Loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) du 25.05.1977, entrée en vigueur le 1.01.1978.

⁹⁶ Notamment: Rapports du Conseil d'État, 1987, 49.

⁹⁷ Dans ces deux domaines, on observe une centralisation (cantonalisation) progressive de la responsabilité. La protection de l'enfance était, jusqu'en 1957, de la compétence des communes. En 1957, avec la création du Service de protection de la jeunesse (SPJ), elle devient une tâche cantonale assurée à travers des groupes thématiques (adoption, petite enfance, placements familiaux, établissements, etc.) et des groupes géographiques. Ces derniers assurent, selon un découpage du canton, les appuis éducatifs et les mandats (Rapport du Conseil d'État, 1996, 14). Dans le champ du maintien à domicile, le canton de Vaud mène, entre 1982 et 1986, une expérience pilote de renforcement de l'action sociale à domicile (EXPI). L'expérience, positive, fonde une réorientation de la politique de prise en charge des personnes dépendantes, notamment avec une régionalisation de l'aide à domicile et le développement de Centres médico-sociaux.

Le Conseil d'État relève que « la multiplicité des intervenants entraîne un morcellement des interventions, voire des interventions à double, parfois contradictoires » (Rapports du Conseil d'État, 1987, 45) et une « superposition de multiples découpages de l'action sociale cantonale dans lesquels œuvraient plusieurs organismes spécialisés, publics et privés, de manière indépendante, avec peu de coordination entre eux » (Rapport du Conseil d'État, 1996, 12).

Pour remédier à ces divers problèmes, le Conseil d'État vaudois propose une régionalisation de l'action sociale, nommée RAS. Cette réorganisation ôte aux communes la compétence de mise en œuvre de l'aide sociale, pour en charger des associations de communes. Le but de cette réforme est d'instaurer sur tout le territoire du canton une aide sociale professionnalisée et harmonisée.

LA RÉGIONALISATION DE L'ACTION SOCIALE, RAS

Expérimentée dans quatre régions test, la RAS obéit à deux orientations principales, d'une part rapprocher de la population concernée certaines activités sociales effectuées jusqu'ici par les services cantonaux à Lausanne (décentralisation), d'autre part transférer les compétences du canton aux régions et des communes aux centres sociaux régionaux (régionalisation). Cette réorganisation vise quatre objectifs spécifiques : l'efficacité, l'égalité de traitement, l'accessibilité et la confidentialité (Rapport du Conseil d'État, septembre 1996, 6). Le canton est divisé en 11 régions d'action sociale avec, dans chacune, un CSR. Le premier CSR, celui d'Yverdon-les-Bains, est mis en place en 1989 ; le dernier est celui de la Broye, dix ans plus tard. On dénombre aujourd'hui 10 CSR, avec 11 antennes, et 2 Centres sociaux intercommunaux formant le CSR de la Riviera. Les CSR/CSI sont gérés par des associations régionales regroupant les communes de la région (sauf celui de la Ville de Lausanne qui fait partie de l'administration communale), qui ont été créées entre 1997 et 2000.

Parallèlement à cette réorganisation, l'aide sociale est réformée dans ses contenus, une réforme qui n'est aujourd'hui (en 2005) pas encore achevée. Un deuxième régime d'aide sociale est introduit en 1997, qui coexiste avec l'aide sociale traditionnelle : le Revenu minimum de réinsertion (RMR)⁹⁸. Le RMR, présenté comme contreprojet à l'initiative populaire « Pour des emplois de solidarité » du mouvement SolidaritéS, remplace un dispositif précédent d'aide aux chômeurs en fin de droit appelé « Bouton-d'Or »⁹⁹.

⁹⁸ Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs du 25.09.1996 (LEAC), entrée en vigueur au 1.01.1997. Les articles concernant le RMR (chapitre IV) sont entrés en vigueur au 1.07.1997.

⁹⁹ Du nom de la couleur du formulaire d'inscription, le « Bouton-d'Or » est en place entre 1975 et 1996.

Le Conseil d'État justifie le RMR avec la recherche d'une « réinsertion professionnelle chaque fois qu'elle est possible » et la volonté de maintenir une insertion sociale¹⁰⁰.

La coexistence de deux régimes d'aide sociale s'avère rapidement problématique et leur fusion est envisagée dès 1999. C'est désormais chose faite : un nouveau Revenu d'insertion (RI) a été décidé par le Parlement cantonal et son entrée en vigueur est prévue au 1^{er} janvier 2006. S'il met formellement un terme au RMR après seulement neuf ans d'existence, le nouveau RI en reprend les principaux éléments (voir plus loin).

Un événement a laissé une forte empreinte dans l'aide sociale vaudoise. Il s'agit de « l'affaire Vincent » qui a constitué un véritable tournant, pour certains un traumatisme, et a marqué le début d'une logique de contrôle et de « sécurité financière » au détriment de la dimension proprement sociale de l'aide sociale. Le personnel des services sociaux a beaucoup souffert du climat de tension né de cette affaire, la qualité de leur travail, et parfois même, leur intégrité personnelle étaient régulièrement mis en cause¹⁰¹. On ne peut qu'imaginer les effets dissuasifs de ces campagnes sur les bénéficiaires, actuels et potentiels.

113

L'« AFFAIRE VINCENT »

Le quotidien « 24 Heures », en date du 12 août 1997, monte en épingle une affaire jugée au Tribunal correctionnel concernant un abus à l'aide sociale de 109 083 francs sur 23 mois. Le juge, vice-président du Tribunal de district, ancien journaliste au quotidien « 24 Heures » et à l'époque candidat radical au Conseil communal de Lausanne, avait convoqué lui-même le journaliste à son audience. Suite à cette « affaire », le Contrôle cantonal des finances (CCF) rend un rapport qui remet radicalement en question la manière de distribuer l'aide sociale et les contrôles effectués par le canton. La commune de Lausanne est plus particulièrement mise en cause dans son fonctionnement, mais elle conteste vigoureusement les conclusions du CCF. Le service cantonal responsable de l'aide sociale (le SPAS) est obligé de revoir l'ensemble des procédures et la Ville de Lausanne réorganise sa section sociale (Préavis N° 92 du 27 mai 1999). Depuis, de nombreux contrôles financiers ont eu lieu selon un schéma dorénavant convenu, mettant en lumière des conflits de compétences et des divergences de vues entre ville et canton : par presse interposée, le canton, via le Contrôle cantonal des finances, critique la gestion des prestations d'aide tandis que la Municipalité de Lausanne conteste les résultats du contrôle.

100 BGC, 11 septembre 1996, 2450.

101 Voir par exemple : *Repère social* 26, avril 2001.

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

Historiquement, dans le canton de Vaud comme ailleurs, l'action sociale est de la compétence des communes, chacune agissant selon ses moyens, selon le génie propre de ses autorités et la bonne volonté de ses œuvres charitables. Aujourd'hui, l'aide sociale est régionalisée avec des responsabilités partagées entre la région et le canton.

Le canton a un devoir de contrôle, dans le but de garantir que les lois sociales sont appliquées de façon homogène et cohérente dans l'ensemble du canton et que les bénéficiaires sont traités de façon identique, où qu'ils soient domiciliés. Les normes de l'aide, les procédures et les dotations en personnel sont désormais définies par le canton.

Le financement de l'ASV et du RMR est complexe, il est assuré par le canton et les communes. Les prestations d'assistance sont garanties par le biais de ce que les Vaudois dénomment la « facture sociale »¹⁰². L'engagement du personnel appartient aux associations régionales, mais les salaires du personnel social sont fixés selon des normes cantonales. Une partie des salaires est remboursée aux associations par le canton, selon un quota différent pour le personnel administratif chargé du RMR et le personnel administratif chargé de l'ASV.

114

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

Le canton de Vaud connaît en 2005 encore un double régime d'aide sociale: l'aide sociale vaudoise (ASV) et le RMR. Leur fusion est décidée, si bien que dès 2006, ils seront remplacés par un unique dispositif, le Revenu d'insertion (RI). L'actuel RMR est servi à certaines personnes sans emploi et qui acceptent de signer un contrat de réinsertion; ses prestations sont limitées à deux ans. Il s'inscrit dans la logique dite d'« activation ». L'ASV intervient pour les personnes qui ne peuvent pas, ou plus, bénéficier du RMR. Le nouveau RI reprend les principaux éléments du RMR et les élargit à l'ensemble des personnes dans le besoin (les requérants d'asile en sont exclus).

¹⁰² La « facture sociale » désigne les modalités de la répartition des charges entre canton et communes concernant les frais des divers régimes sociaux. Jusqu'en 2001, les communes payaient 33 % des dépenses sociales. Ce taux est de 40 % en 2002, de 45 % en 2003 et de 50 % en 2004 (Piotet, 2004, 2, 13).

ASV, RMR, RI

L'Aide sociale vaudoise est régie par la Loi sur la prévoyance et l'aide sociales de 1977¹⁰³. Comme d'autres lois sur l'aide sociale, elle préconise des mesures préventives pour « combattre d'une façon générale les causes des difficultés sociales » (art. 2). L'aide sociale a pour but « de venir en aide aux personnes ayant des difficultés sociales, notamment par des prestations financières » (art. 3). Elle est accordée à « toute personne qui se trouve dépourvue des moyens nécessaires à satisfaire ses besoins vitaux et personnels indispensables » (art. 17). « La personne aidée est tenue, sous peine de refus des prestations, [...] d'accepter, le cas échéant, des propositions convenables de travail » (art. 23). La loi vaudoise n'explique pas un droit à l'aide sociale. Ses prestations sont remboursables¹⁰⁴.

Le Revenu minimum de réinsertion est régi par la Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs¹⁰⁵ de 1996. Le RMR est destiné à une partie des personnes sans emploi¹⁰⁶. Il est limité à deux ans, « de manière à ne pas installer le bénéficiaire dans une oisiveté peu motivante »¹⁰⁷. La prestation est légèrement supérieure à celle de l'aide sociale (au départ, un « supplément d'insertion » de 150 fr. était accordé; il a été abaissé à 100 fr. en 1999) et non remboursable.

Le RMR « est subordonné à l'engagement du bénéficiaire de participer à sa réinsertion professionnelle et/ou sociale. Le contenu de cet engagement est concrétisé sous la forme d'un contrat signé par l'autorité compétente et le bénéficiaire » (art. 39 LEAC). La mise en œuvre du contrat de réinsertion est confiée à divers organes, selon une répartition particulièrement complexe, car chacun des deux types de réinsertion a sa propre organisation.

L'« insertion sociale » est prévue pour les personnes considérées comme inaptes au placement par l'Office régional de placement (ORP). Elle est organisée par les CSR/CSI sous le contrôle du Département de la santé et de l'action sociale. Un catalogue de mesures de réinsertion sociale est élaboré.

L'« insertion professionnelle » concerne les personnes jugées aptes au placement selon les critères de l'assurance chômage. L'évaluation de l'aptitude et la gestion des mesures professionnelles sont gérées par les Offices régionaux de placement (ORP) sous le contrôle du Département de l'économie. Les mesures sont organisées par analogie aux mesures relatives au marché du travail prévues par la LACI. Elles peuvent consister en des cours, des stages en entreprise ou des programmes d'emploi temporaire. Les stages et emplois temporaires donnent droit à un salaire soumis à cotisation.

La distinction entre mesures d'insertion professionnelle et mesures d'insertion sociale est problématique, et des mesures « mixtes » ont été introduites. ...

115

103 Loi sur la prévoyance et l'aide sociales (LPAS) du 25.05.1977, entrée en vigueur le 1.01.1978.

104 La nouvelle Constitution vaudoise, entrée en vigueur le 14.04.2003, a supprimé le principe de la remboursabilité.

105 Loi sur l'emploi et l'aide aux chômeurs du 25.09.1996 (LEAC), entrée en vigueur au 1.01.1997. Les articles concernant le RMR (chapitre IV) sont entrés en vigueur au 1.07.1997.

106 Le RMR est réservé aux personnes qui résident dans le canton depuis un an, qui ont la nationalité suisse, un permis C ou un permis B évoluant vers un permis C, et qui ont entre 18 ans et l'âge AVS.

107 BGC, 11.09.1995, 2549.

Dans les deux régimes, ASV et RMR, des procédures de recours sont prévues. La première instance de recours est le Tribunal administratif cantonal pour l'ASV et le SPAS (service cantonal d'aide sociale) pour le RMR.

Le nouveau Revenu d'insertion n'est ni remboursable, ni limité dans le temps. Le montant est fixé par règlement, vraisemblablement en tenant compte des normes CSIAS. Le RI distingue, comme le RMR, deux types de mesures, celles d'insertion sociale et celles d'insertion professionnelle, régis par deux lois différentes¹⁰⁸. Comme dans le RMR, chaque type est mis en œuvre par des organismes spécifiques. De nouvelles mesures sont ajoutées, telles l'allocation d'initiation au travail, le soutien à la prise d'une activité indépendante ou l'allocation à l'engagement. Cependant, le Conseil d'État souligne que, compte tenu des ressources financières du canton, il faudra les octroyer de façon plus ciblée et il « n'entend pas introduire un droit inconditionnel à des mesures d'insertion », car « l'introduction d'un tel droit entraînerait le risque de faire exploser le cadre financier et serait par ailleurs peu compatible avec une offre de mesures dont le volume est limité »¹⁰⁹. Le RI doit représenter une « opération blanche » par rapport aux deux dispositifs actuels. On peut dès lors craindre que l'insertion ne dépasse guère la déclaration d'intention.

Le RI prévoit quatre catégories de prestations, les trois premières étant définies selon des normes fixées par l'État et financées via la « facture sociale ». Leur mise à disposition est obligatoire, avec cependant un degré d'autonomie des régions croissant de la première à la dernière catégorie. On distingue d'abord les prestations absolues (prestations financières), ensuite les prestations relatives (mesures d'insertion sociale, d'appui social, de prévention « avec portée cantonale »), troisièmement les prestations optionnelles (mesures de prévention « avec portée régionale ») et enfin les prestations volontaires (définies, décidées et financées exclusivement par les communes).

La régionalisation de l'action sociale est confirmée, et la répartition des tâches entre communes et canton est précisée dans une nouvelle loi, la Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale¹¹⁰. Elle renforce le pouvoir des associations de communes et introduit un nouvel organe politique : le Conseil de politique sociale, composé d'un nombre équivalent de représentants de l'État et des communes. Le Conseil de politique sociale constitue un lieu d'information, de réflexion et d'échange ; il peut prendre certaines décisions et donner des préavis.

La mise en œuvre de mesures d'insertion a posé – et pose encore – un certain nombre de problèmes, comme le met en évidence le rapport d'évaluation du RMR, qui date déjà quelque peu (Da Cunha, 2000). Les mesures d'insertion sociale sont parfois sous-utilisées, ce qui s'explique « par la difficulté, pour les travailleurs sociaux, de dégager suffisamment de temps pour prendre connaissances de ces dernières, voire

108 La Loi sur l'action sociale vaudoise (LASV) du 2.12.2003 régit les mesures d'insertion sociale, tandis que les mesures d'insertion professionnelle sont réglées par la LEAC qui est modifiée.

109 BGC, 4.11.2003, 4167.

110 Loi sur l'organisation et le financement de la politique sociale (LOF) du 24 novembre 2003.

y accompagner les usagers. Elle rend compte aussi de la faible adhésion de certains assistants sociaux aux principes du RMR, [...] aux contenus et à la pertinence des mesures sociales » (Da Cunha, 2000, 10). Les mesures de réinsertion professionnelle sont, selon les conseillers ORP, en nombre très insuffisant pour les emplois temporaires subventionnés et trop peu diversifiées. Selon l'étude, la majorité des bénéficiaires adhère à la philosophie des mesures, mais considère que leur mise en œuvre reste insuffisante: environ un tiers les considèrent comme peu intéressantes. Seuls les 38,9 % des bénéficiaires y ont eu accès (Da Cunha, 2000, 13).

Aujourd'hui, le canton de Vaud opère deux catégorisations de bénéficiaires. La première est d'ordre administratif. Comme dans le canton de Genève, elle est définie par les critères d'éligibilité de chacun des deux dispositifs d'aide sociale, le RMR et l'aide sociale traditionnelle. Le traitement des bénéficiaires n'est pas identique pour chacune des catégories: le RMR ouvre le droit à des mesures de réinsertion, ce qui n'est pas le cas de l'ASV. La seconde catégorisation repose sur un jugement de l'employabilité de la personne, elle est appliquée au sein même du RMR. Les personnes jugées aptes à l'emploi sont dirigées sur des mesures de réinsertion professionnelle gérées par les conseillers ORP, tandis que celles jugées non employables sont suivies par les assistants sociaux des CSR. Chacune des catégories est traitée différemment.

117

Le nouveau RI maintient les deux catégorisations, sous une forme légèrement différente, et les affine¹¹¹. Une troisième catégorisation sera ajoutée, d'ordre géographique: comme l'autonomie régionale est affirmée pour le choix (le financement) des mesures, ces dernières se distingueront de plus en plus. L'égalité de traitement ne sera dès lors pas assurée.

MODÈLES D'ORGANISATION

L'aide sociale et le RMR sont distribués à partir des CSR/CSI et de leurs antennes. Dans les CSR/CSI cohabitent différents services, publics et privés; chaque service agit selon sa propre spécificité dans son champ et son cadre légal.

111 Le RI réserve l'accès aux mesures d'insertion professionnelle aux titulaires d'une autorisation de travail (catégorisation administrative). La distinction entre mesures d'insertion sociale et d'insertion professionnelle repose, comme dans le RMR actuel, sur une catégorisation en fonction d'un jugement sur l'employabilité.

Le parcours d'un demandeur d'aide sociale est variable. Selon le CSR/CSI, la personne est reçue par un assistant social ou par un employé administratif, selon un système dit de « garde » ou de « permanence ». Les assistantes et assistants sociaux travaillent généralement selon une logique de polyvalence, comme dans le canton de Genève: a priori, tout professionnel répond à toute situation durant tout le processus d'aide. Selon les CSR cependant, une différence est faite entre les bénéficiaires du RMR et ceux de l'ASV.

118 La Ville de Lausanne a sa propre organisation qui tend à une spécialisation des fonctions. Une procédure a été développée, impliquant, pour les bénéficiaires, plusieurs démarches et, pour les assistants sociaux, une collaboration entre unités de travail. L'organisation est complexe et traduit l'imbrication des niveaux cantonal et communal. Les nouveaux demandeurs s'adressent à l'Unité Information sociale, créée en 2002, suite au constat qu'une majorité de personnes s'adressant au CSR ne remplissent pas les conditions d'une aide. Cette unité a une fonction de triage et d'orientation. Elle tient des permanences tous les après-midi, accessibles sans rendez-vous. Lorsque leur demande paraît plausible, les bénéficiaires sont attribués à l'une des cinq équipes, constituées de personnel social et administratif. Ces équipes n'ont pas de spécialisation (ni géographique, ni en fonction de problématiques, etc.). Lausanne offre par ailleurs une Unité d'assainissement financier (UnAFin) et, depuis 2005, un service du logement appelé Unilog, qui assure la gestion des appartements de secours, un suivi éducatif ainsi qu'un soutien dans les démarches de recherche de logement.

La prestation financière est, sauf exception, remise par versement bancaire ou postal.

LA RÉPARTITION DES TÂCHES ENTRE PERSONNEL SOCIAL ET PERSONNEL ADMINISTRATIF

Tous les CSR/CSI emploient des travailleurs sociaux, diplômés ou non d'une école d'études sociales. Dans certains centres sociaux, on trouve une fonction spécialisée, un conseiller en emploi, chargé de soutenir les bénéficiaires dans leurs démarches de réinsertion et d'établir des contacts avec des employeurs et des organisateurs de projets et mesures d'insertion.

Le personnel administratif porte différentes dénominations (réceptionniste, secrétaire, secrétaire financier-comptable, secrétaire-évaluateur, secrétaire-taxateur) et remplit diverses tâches, parfois définies par le centre, parfois modulées selon des ententes personnalisées. Ces tâches sont l'accueil des personnes, la constitution et la tenue à jour du dossier (saisie des données). Dans la commune de Lausanne, la décision d'assistance, opérée par les assistants sociaux, est totalement séparée depuis 2001 de l'exécution du paiement qui est désormais sous la responsabilité du personnel administratif afin d'améliorer la « sécurité financière ».

LA CHARGE DE TRAVAIL

Plusieurs études, qui n'ont pas forcément de lien entre elles, ont été menées dans les années 1990 sur la question de la charge de travail. Un groupe de travail « Ratios RAS » a élaboré, entre 1995 et 1999, un outil de mesure basé sur un décompte qualifié des dossiers¹¹². Après une expérimentation partielle, cet outil n'a jamais été finalisé, ni appliqué. La Ville de Lausanne, dans le cadre de la réorganisation de son service social qui aboutira à la création d'un CSR, a souligné la surcharge des assistants sociaux et assistantes sociales: « Les difficultés rencontrées dans l'organisation et le fonctionnement de la section sociale sont liées à l'augmentation vertigineuse du nombre de dossiers depuis le début de la crise économique en 1989. »¹¹³ Le même document note que « les assistants sociaux sont aujourd'hui assis entre deux chaises. Ils n'ont pas vraiment le temps d'accomplir le travail social pour lequel ils sont formés et consacrent la plus grande partie de leur activité à la détermination du montant de l'aide sociale à laquelle peut prétendre leur client. »

119

Aujourd'hui, la référence est de 67 dossiers financiers, plus 13 dossiers non financiers pour une assistante sociale à 100 %. Cette norme peut être dépassée et l'est dans un certain nombre de CSR. Le travail hors dossier n'est pas relevé.

112 DPSA, Secrétariat général (avril 1997), Étude de la politique sociale.

113 Direction de la Sécurité sociale et de l'environnement, Ville de Lausanne (27.05.1999), Préavis N° 92. 1 s, 21.

SYNTHÈSE

Dans la décennie 1990, l'aide sociale pratiquée dans les quatre régions étudiées a connu de profondes et rapides mutations qui ne sont pas achevées aujourd'hui. Ces transformations concernent la responsabilité de l'aide sociale, ses principes et ses modèles d'organisation. Dans cette synthèse, je vais tenter de dégager les similitudes et les différences entre les quatre régions.

121

Commençons par une brève mise en perspective. D'abord, on n'observe pas de logiques ou de lignes de développement nettes, mais plutôt une succession d'hésitations et d'expérimentations concernant plusieurs dimensions de l'action sociale.

La première dimension concerne la responsabilité de l'aide sociale. Si cette dernière était de compétence communale aux origines de l'aide sociale publique, les cantons ont réussi, progressivement, à s'imposer pour définir certaines normes, mais leur pouvoir est contesté en permanence et il est limité dans les deux cantons alémaniques étudiés. Dans les deux cantons romands, il a été créé des organes intermédiaires, comme s'il fallait contourner la difficulté de la désignation ou du partage des responsabilités.

La question de la sectorisation fait apparaître un second type d'hésitation. Ainsi l'aide sociale (ou certains de ses aspects, comme l'accueil,

la caisse, les projets d'insertion) est-elle distribuée tantôt à partir d'un lieu central (dans le chef-lieu, au centre-ville), tantôt à partir de lieux décentralisés, et ce avec des justifications identiques pour l'une et pour l'autre option: meilleur contrôle des bénéficiaires, mobilisation des ressources, accès facilité, égalité de traitement, professionnalisme, rationalisation.

Une troisième hésitation est observable au niveau des regroupements organisationnels. Sans remonter aux origines de l'assistance (on s'occupait alors de l'ensemble des personnes incapables d'assurer leur survie dans un seul et même lieu: l'hôpital), on notera que santé et social étaient réunis à Genève jusque dans les années 1970 et le sont à nouveau à la fin du siècle. À Zurich, les trois grands services sociaux (aide sociale, mesures tutélaires, protection de la jeunesse) qui se sont différenciés dans les premières décennies du XX^e siècle, sont à nouveau réunis au début du XXI^e siècle.

Une dernière hésitation, enfin, concerne le personnel chargé de mettre en œuvre l'aide sociale. Distribuée d'abord par un personnel administratif ou par des élus locaux, l'aide sociale a été confiée, partiellement et de manière plus nette dans les grandes villes, à des travailleurs sociaux diplômés à partir des années 1960-1970. Après une génération seulement, le mouvement semble s'inverser, le personnel administratif tendant désormais à remplacer les travailleurs sociaux. Les élus locaux restent cependant présents.

Nous allons maintenant comparer les quatre régions étudiées à partir de trois questions: qui est responsable de l'aide sociale, sur quels principes est-elle construite et comment est-elle organisée?

LA RESPONSABILITÉ DE L'AIDE SOCIALE

Ville de Zurich	La commune est responsable de l'ensemble des prestations sociales qu'elle finance et organise. Les délégués des partis politiques contrôlent les dossiers des bénéficiaires. Le canton exerce une surveillance générale.
Ville de Bâle	Le canton a chargé la commune bourgeoise de l'aide sociale par le biais d'un contrat de prestation.
Canton de Genève	Le canton a chargé l'Hospice général, établissement de droit public, de l'aide sociale. Diverses instances, dont les communes, interviennent pour sa mise en œuvre.
Canton de Vaud	La responsabilité de l'aide sociale est partagée entre le canton et les communes organisées en associations régionales.

La responsabilité de l'aide sociale est diverse selon les cantons. Elle est essentiellement communale à Zurich. Une instance unique, la Municipalité, est responsable de l'ensemble des prestations sociales; elle décide de leurs principes, les finance et les organise. Cette autonomie communale a évidemment pour corollaire une disparité des modalités de l'aide d'une commune à l'autre. Dans le canton de Vaud, la responsabilité est partagée entre la région et le canton. Des associations régionales, qui regroupent les communes, et un Conseil de politique sociale (qui marie communes et canton) en sont chargés. Dans les cantons de Genève et de Bâle-Ville, la responsabilité de l'aide sociale relève du canton. Ces deux cantons ont chargé de vieilles institutions de la mise en œuvre de l'aide sociale; celles-ci sont dirigées par un conseil d'administration. Dans le canton de Genève, plusieurs instances interviennent, dont une commission cantonale ainsi que, pour chaque centre social, un comité de gestion.

On peut constater, pour les deux cantons romands retenus dans cette étude, une certaine lourdeur de l'organisation. Un grand nombre d'instances publiques et privées – canton, communes, associations – sont impliquées et regroupées de diverses manières. Tout se passe comme si la responsabilité de l'aide sociale (et son financement) ne pouvait pas être clairement attribuée et qu'il fallait, pour sortir de l'impasse, inventer de nouvelles instances. La question de « qui doit aider » reste conflictuelle, tout comme le choix entre deux principes antagonistes, à savoir l'aide apportée selon un principe de proximité (qui facilite le contrôle des pauvres et produit une aide plus ciblée) et l'aide centralisée (afin d'assurer l'égalité de traitement fondée sur le droit).

Penchons-nous maintenant sur les principes qui régissent l'aide sociale.

LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

Ville de Zurich	Prestation financière selon un système d'incitations (bonus-malus), fondé sur des critères administratifs et l'employabilité supposée. Logique d'activation visant le retour à l'emploi. Nombreux projets d'intégration (deuxième marché de l'emploi) et « jobs à 1000 francs ».
Ville de Bâle	Prestation financière selon un système d'incitations (bonus-malus), fondé sur des critères administratifs et l'employabilité supposée. Logique d'activation visant le retour à l'emploi.

Canton de Genève	Double régime d'aide sociale; catégorisation selon des critères administratifs et selon l'employabilité supposée. Financièrement, les deux régimes ne se distinguent plus guère. Logique de contre-prestation dans le régime RMCAS, logique d'activation sans incidence financière dans le régime d'assistance.
Canton de Vaud	Double régime d'aide sociale; catégorisation selon des critères administratifs et selon l'employabilité supposée. Les deux régimes se sont rapprochés et seront fusionnés dès 2006. Logique d'insertion dans le régime RMR et le nouveau RI, logique d'activation sans incidence financière dans le régime d'assistance.

Certains principes de l'aide divergent dans les quatre régions étudiées, d'autres sont similaires. Je commencerai par relever les différences.

Les deux villes alémaniques ont réformé, dès les années 1990, l'aide sociale traditionnelle en la construisant sur une logique d'incitation à l'emploi qui prévoit divers bonus accordés à diverses catégories de bénéficiaires. Zurich offre un grand nombre de projets d'insertion, ce qui n'est pas le cas à Bâle.

124 Les deux cantons romands ont introduit, à côté de l'aide sociale traditionnelle, un second dispositif (de revenu minimum) réservé aux catégories de pauvres jugées employables ou au moins insérables. Les deux cantons romands, dans un premier temps, « empilent les dispositifs » (Chopart, 2000, 270). Les deux régimes se sont toutefois rapprochés en l'espace de dix ans: le canton de Vaud a décidé de les fusionner tandis que dans le canton de Genève, ils ne se distinguent plus guère. Tout se passe comme si ces « régimes spéciaux » avaient permis de réformer l'aide sociale publique pour tous, en la fondant dorénavant explicitement sur le couple paradoxal du droit et du mérite.

Venons-en aux similitudes. Dans les quatre régions, l'aide sociale est construite sur une logique d'activation qui vise le retour à l'emploi. Les moyens de l'activation, les « mesures d'insertion », portent divers noms: mesures actives, programmes d'occupation, programmes d'emplois temporaires, contre-prestations, mesures d'insertion, stages, programmes de *coaching*, techniques de recherche d'emploi, orientation et bilan personnels. Elles comportent toute une gamme de « mesures de qualification » qui se situent toutefois en dehors des voies de certification. Ces mesures sont parfois à connotation thérapeutique (« Reprendre pied dans la vie » [VD] et peuvent être intrusives, par exemple lorsque la personne doit élaborer un « projet de vie ». Certaines mesures sont coorganisées

par plusieurs acteurs (assurance chômage, assurance invalidité, aide sociale), notamment à Bâle et à Zurich.

Plusieurs études ont analysé l'effet de ces mesures sur les bénéficiaires¹¹⁴. Elles montrent que la grande majorité des bénéficiaires désirent des mesures d'insertion et que leur déception est grande lorsqu'elles se révèlent inintéressantes, inadéquates voire inexistantes. Selon ces études, l'effet des mesures sur l'emploi ne peut être démontré, ni dans le cadre de l'assurance chômage ni dans celui de l'aide sociale.

Les mesures d'insertion, pourtant obligatoires, sont en nombre largement insuffisant et souvent inadéquates. Comment comprendre ce paradoxe? Ces mesures semblent ne pas avoir de valeur en elles-mêmes, mais remplissent une fonction de normalisation et de justification. Elles imposent et valorisent davantage l'attitude générale face au travail que le travail effectif. Ce qui importe, c'est que la personne soit dans une posture de disponibilité individuelle à toute forme de travail, toujours sur le qui-vive, flexible et adaptable et sans exigences par rapport aux conditions de l'emploi qu'elle est censée retrouver au plus vite. L'interrogation de Bec me semble très pertinente: « N'a-t-on pas affaire [...] à une nouvelle forme d'assistance qui avance masquée derrière une inscription dans un travail qui n'en est pas vraiment un et qui tente de maintenir la fiction d'une économie des droits et des devoirs? » (Bec, 2004, 32).

125

Les politiques d'activation sont qualifiées d'« anachroniques » par Magnin, car elles cherchent à « combattre le chômage en obligeant les chômeurs à chercher et à accepter du travail alors qu'il n'y a pas de travail ». L'efficacité de ces politiques réside au plan des discours: elles déplacent l'attention sur les victimes du chômage qui sont tenues pour responsables de leur situation (Magnin, 2005, 369).

Il appartient aux travailleurs sociaux de juger si les bénéficiaires satisfont à ce nouvel esprit du capitalisme (Boltanski, Chiapello, 1999), tâche qui les conduit à scruter sans cesse les attitudes et à faire intrusion dans l'histoire personnelle de leurs publics. « Qui ne peut payer autrement doit continuellement payer de sa personne, et c'est un exercice épuisant. [...] Le demandeur n'a rien d'autre à apporter que le récit de sa vie avec

114 Notamment: Felder, 1997; Da Cunha, 2000; Tecklenburg, 2000; Wyss, 2000; Cattacin et al., 2002; Aepli et al., 2004; Da Cunha et al., 2004.

ses échecs et ses manques, et on scrute ce pauvre matériau pour dégager une perspective de réhabilitation afin de « construire un projet », de définir un « contrat d'insertion ». Les fragments d'une biographie brisée constituent la seule monnaie d'échange pour accéder à un droit. Il n'est pas certain que ce soit un traitement de l'individu qui convienne à un citoyen à part entière. » (Castel, 1995, 473).

Au contraire, on peut craindre que l'aide sociale devienne un « tremplin vers le salariat précarisé » (Wacquant, 2004). Il est cependant délicat de l'affirmer pour la Suisse, car les statistiques n'informent pas sur les conditions d'emploi (salaire, durée du contrat) que trouvent les bénéficiaires lorsqu'ils sortent de l'assistance. Et comment constater les éventuelles pressions exercées par les services sociaux afin que les bénéficiaires acceptent n'importe quel « sale boulot » ? Le manque d'emplois, aujourd'hui très élevé, rend l'obligation d'accepter un travail plus virtuelle que réelle. Néanmoins, les récentes modifications réglementaires dans l'aide sociale autorisent une forte pression sur les bénéficiaires, du moins sur certaines catégories d'entre eux, par un système de bonus-malus. Par ailleurs, l'aide sociale a un effet de sous-enchère salariale par le seul fait qu'elle complète des salaires insuffisants : elle les légitime et les rend acceptables. La Ville de Zurich, qui conçoit des « jobs à 1000 francs » pour les bénéficiaires de l'aide sociale, est allée le plus loin dans une logique qui n'a plus grand-chose à envier au *workfare* états-unien.

126

Le principe d'activation est mis en œuvre à travers diverses catégories des bénéficiaires, fondées principalement sur une évaluation de l'employabilité. Une telle évaluation est nécessairement aléatoire. Elle instaure une inégalité de traitement car chaque catégorie de bénéficiaires est traitée différemment. Pire, les catégorisations sont imposées aux bénéficiaires tout comme l'assignation à une posture active. L'aide sociale crée de nouvelles formes de domination et de discipline. La logique d'activation se marie mal avec le droit à l'aide. En fin de compte, l'aide sociale adresse, comme le dit Wacquant à propos des États-Unis, « un avertissement à tous les Américains qui travaillent plus pour des revenus moindres, quand ils travaillent : il existe un sort moins enviable et un statut plus bas que l'emploi le plus dur et le moins rémunérateur qui soit. »¹¹⁵

115 Piven, Cloward, 1993, 396, cité par Wacquant, 2004, 80.

Il nous reste une dernière dimension à comparer, celle de l'organisation de l'aide sociale.

MODÈLES D'ORGANISATION

Ville de Zurich	<p>Modèle de travail social qui intègre polyvalence et spécialisations. Aide organisée en deux étapes. Accueil immédiat.</p> <p>Cinq centres sociaux polyvalents couvrent l'ensemble des besoins sociaux de base sur le plan de l'aide individuelle, de la prévention, du développement communautaire et de l'animation socioculturelle. Pour l'aide individuelle, un travailleur social polyvalent est chargé des divers aspects de la situation (aide sociale, protection de la jeunesse, mesures tutélaires). Des travailleurs sociaux spécialisés complètent son intervention. L'accompagnement social est réservé à certaines catégories de bénéficiaires.</p>
Ville de Bâle	<p>Modèle administratif spécialisé, séparation entre aide financière et accompagnement social. Aide organisée en deux étapes. Accueil immédiat.</p> <p>Un office spécialisé assure l'aide sociale. Dans la deuxième étape, l'aide financière est assurée par du personnel administratif. L'accompagnement social est réservé à certaines catégories de bénéficiaires et sa durée est limitée.</p>
Canton de Genève	<p>Modèle de travail social selon une approche globale non spécialisée. L'aide sociale traditionnelle est distribuée dans 22 centres d'action sociale et de la santé, où sont également localisés les services d'aide et de soins à domicile et, parfois, l'action communautaire de proximité. Le RMCAS est distribué dans un lieu centralisé.</p> <p>L'aide sociale est distribuée par des assistants sociaux secondés par des assistants administratifs, tandis que le RMCAS est mis en œuvre par des conseillers en emploi. Des services spécialisés centralisés complètent leur intervention.</p>
Canton de Vaud	<p>Modèle de travail social selon une approche globale non spécialisée. L'aide sociale et le RMR social sont distribués dans 11 centres sociaux régionaux et centres sociaux intercommunaux. D'autres prestations et services sociaux publics et privés y sont également localisés. Les prestations d'aide sociale sont assurées par des assistants sociaux, secondés par du personnel administratif. Certains CSR/CSI connaissent une spécialisation des fonctions.</p> <p>Le RMR professionnel est géré à partir des ORP par des conseillers ORP.</p>

Dans les quatre régions étudiées, l'aide sociale a été réorganisée dans les années 1990 selon des logiques différentes.

Dans les deux villes allemandes, le parcours des bénéficiaires a été structuré pour les aiguiller vers différents spécialistes. Conséquemment,

la répartition des tâches entre personnel social et administratif a été entièrement repensée. En outre, certaines prestations sont explicitement rationnées, notamment l'accompagnement social. Plus concrètement, dans les deux villes, l'accueil des nouveaux bénéficiaires est immédiat et sans rendez-vous. Il est effectué au guichet par du personnel administratif responsable de constituer le dossier en consultant diverses banques de données. La décision d'accorder une aide financière appartient aux travailleurs sociaux, tout comme l'accompagnement social dans une première phase de l'aide (3 mois à Zurich et 4 mois à Bâle) dont le but est l'aide à court terme et l'orientation vers une solution hors-assistance. Si le problème ne peut être réglé dans ce laps de temps, la personne est transférée à une autre équipe chargée de l'aide de plus longue durée. Plusieurs catégories de bénéficiaires sont distinguées dans cette deuxième phase de l'aide, certaines sont attribuées à des travailleurs sociaux, d'autres à des employés administratifs.

128 En dehors de ces similitudes, les deux villes présentent des différences notables. Zurich a opté pour de véritables « Maisons sociales » qui réunissent, sous un même toit, les principales activités du travail social, tant collectives qu'individuelles. Un travail social professionnalisé y est pratiqué, qui combine polyvalence et spécialisation. L'aide individuelle est conçue selon le système du référent polyvalent unique chargé des divers aspects de la situation. À l'opposé, l'aide sociale bâloise est délivrée à partir d'un office spécialisé. L'office bâlois a opté pour un modèle administratif qui sépare l'aide financière et l'accompagnement social.

Les deux cantons romands ont, quant à eux, créé des centres sociaux sectorisés, dans lesquels coexistent diverses prestations spécialisées. Dans le canton de Vaud, il s'agit de prestations sociales, tandis que le canton de Genève a regroupé les services d'aide à domicile et l'aide sociale. Dans les deux cantons, les assistants sociaux interviennent selon un modèle d'approche globale et polyvalente. Des spécialisations existent toutefois, notamment dans les grandes villes. L'accueil des nouvelles demandes est assuré dans les centres sociaux selon des modalités personnalisées. Les fonctions et tâches du personnel administratif sont en permanence rediscutées. La répartition des tâches entre personnel social et administratif est rarement jugée satisfaisante. Par ailleurs, les deux cantons romands n'ont pas pris de mesures de rationnement explicites.

Quelles sont, en matière d'organisation, les similitudes entre les quatre régions? Il me semble qu'elles partagent un certain désarroi. La vieille question « comment faut-il aider? » n'a pas de réponse simple et donne lieu à des réajustements en continu. Il n'est pas facile de décider qui est le mieux à même d'aider les pauvres: un homme d'Église, une dame patronnesse, un conseiller communal, une fonctionnaire municipale, un comptable, une secrétaire, ou, pourquoi pas, une assistante sociale? Ce personnel doit-il intervenir selon une approche globale et polyvalente ou plutôt selon une chaîne de traitement faisant intervenir divers spécialistes? Faut-il regrouper l'aide sociale avec d'autres activités du travail social ou avec le domaine de la santé?

Néanmoins, on voit se dessiner une tendance commune dans les quatre régions, en ce sens que l'on attribue davantage de compétences financières au personnel administratif. Bâle, cas extrême, lui confie même l'entière responsabilité de l'aide financière. Ce choix permet-il aux assistantes et assistants sociaux, libérés de tâches administratives et financières, de faire un « vrai travail social » avec des bénéficiaires eux-mêmes libérés du lien imposé entre prestation financière et soutien social? Ou vait-on au contraire vers un traitement administratif de masse, réduit au versement d'une prestation financière de type « rente », un traitement qui prive les demandeurs des prestations d'orientation et de soutien? Nous allons approfondir cette question dans la troisième partie de cet ouvrage.

129

Une observation s'impose au préalable. Dans l'introduction de cette synthèse, je notais à propos de l'histoire de l'aide sociale une succession d'hésitations et d'expérimentations. La comparaison synchronique des quatre régions fait ressortir les mêmes hésitations: la responsabilité de l'aide sociale est diverse et partagée entre plusieurs acteurs, l'aide sociale (ou certains de ses aspects) est sectorisée ou centralisée. Elle intervient selon un modèle spécialisé ou polyvalent, elle est, ou n'est pas, regroupée avec la santé ou d'autres prestations sociales et est mise en œuvre par du personnel social, administratif ou politique.

Un questionnement est partagé par les quatre régions, celui du droit, de la dette et du devoir: l'aide est-elle un droit pour le pauvre? De quels devoirs ou de quelle dette est-elle assortie? Est-elle un devoir de la collectivité? Faut-il accorder de l'argent ou procurer un travail? Que faire

lorsqu'il n'y a pas de travail? « Ces vieux débats sur la solidarité, sur la dette de la société envers les pauvres et sur celle des pauvres à l'égard de la société, sur les « bons » et les « mauvais » pauvres, n'ont pas disparu au cours de la longue construction du « social » (Dubet, 2002, 234).

Que faut-il donc faire des pauvres?

Nouvelles missions, nouveaux modèles d'organisation, nouvelles responsabilités – nouveau travail social? Quelles implications ces mutations ont-elles sur le métier d'assistante et d'assistant social? C'est à ces questions que la troisième partie de cet ouvrage se propose de répondre.

TROISIÈME PARTIE

QUEL TRAVAIL SOCIAL ?

Dans cette troisième partie, je m'intéresserai aux incidences des récentes transformations de la situation socio-économique et de la protection sociale sur le travail social. Dans un premier temps, j'aborderai deux dilemmes produits par des missions contradictoires. Ensuite, je me pencherai sur les conditions de production du travail social, en abordant la question de l'adéquation entre missions et moyens et je traiterai enfin de l'intervention au quotidien. Ces analyses aboutiront, en synthèse, à des propositions. Comme précédemment, je me fonderai sur l'exemple de l'aide sociale avant d'élargir l'analyse à d'autres champs du service social et du travail social.

DES MISSIONS CONTRADICTOIRES

L' aide sociale est un droit. Elle a pour but de préserver la dignité humaine. La référence à la « dignité humaine » laisse toutefois une importante marge d'appréciation aux autorités d'assistance. Elle ne permet pas de définir clairement les droits. Le recours à la dignité charge par ailleurs l'individu d'un « devoir de dignité qu'il lui revient d'assurer » (Bec, 2004, 28). Tous et toutes n'ont pas droit à la même dignité et l'on peut craindre de nouvelles inégalités, au nom précisément de la dignité. La référence à la dignité peut aussi se lire comme un élément rétrograde par rapport à l'aspiration à une réduction des inégalités par exemple. De plus, la Constitution réserve le droit à l'aide à celui ou celle « qui n'est pas en mesure de subvenir à son entretien ». La mise en œuvre de ce principe exige un jugement sur la capacité de travail des bénéficiaires et permet de leur imposer diverses mesures censées favoriser cette capacité. Le même principe permet d'obliger le ou la bénéficiaire d'accepter un emploi. Cet état de fait produit au moins deux dilemmes pour les travailleurs et les travailleuses sociales.

133

Le premier dilemme résulte de dualités entre droit et mérite, entre égalité et ciblage. Il appartient aux travailleurs sociaux de trancher entre ces principes contradictoires. Comment doivent-ils administrer l'aide ? Doivent-ils aider toutes les personnes, en honorant le principe du droit

et de l'égalité? Ou doivent-ils plutôt cibler l'aide vers ceux et celles qui la méritent? Selon quels critères et avec quels outils juger le mérite, lorsque les conditions socio-économiques permettant l'autonomie financière ne sont pas réunies?

Le second dilemme se pose entre aide et contrôle. Aujourd'hui, les logiques de sécurité financière et de lutte contre les « abus » occupent le devant de la scène politique et médiatique et imposent aux services sociaux des tâches de contrôle renforcées. S'installe dès lors une relation d'autorité et de surveillance, qui est d'une part difficilement conciliable avec les principes de l'aide personnelle construite sur la *care* et qui n'est d'autre part guère compatible avec la logique de droits fondamentaux. Une récente recherche (Maeder, Nadai, 2004) en montre quelques effets: les bénéficiaires se retrouvent confinés dans une position de victimes, dans une attitude d'opposition ou de résignation, d'humiliation et de disqualification. Comment aider lorsque le bénéficiaire est considéré comme irresponsable, que le droit à l'aide et sa légitimité sont contestés? Comment aider lorsque la première mission de l'aide est, peut-être, de dissuader le public d'y recourir trop facilement ou trop longtemps?

134

DES INSPECTEURS ET DES DÉTECTIVES TRAQUENT LES « ABUS »

La commune d'Emmen (Lucerne) a engagé, en 2005, un « inspecteur social ». Il a pour tâche de combattre les abus dans l'aide sociale. Ex-agent de la brigade criminelle lucernoise, il est habilité à faire des visites à domicile, sans toutefois assumer des tâches policières comme des perquisitions ou des interrogatoires. Selon le président de la commune, un policier constitue la meilleure solution, car il « dispose de l'expérience nécessaire pour désamorcer des situations de crise avec des personnes difficiles » (« Le Temps », 21.10.2004; « 24 Heures », 11.06.2005).

Dans le cadre d'un plan d'action intitulé So-Watch, Olten (Soleure) a chargé des détectives privés de la surveillance de bénéficiaires de l'aide sociale. Ces détectives utilisent la filature, la photographie et l'enregistrement sonore pour « démasquer les arnaqueurs à l'assistance sociale », mais uniquement à l'extérieur du domicile des suspects (« 24 Heures », 11.06.2005).

À Bâle, l'introduction de détectives est à l'étude (2004).

À Genève, depuis de nombreuses années, des enquêteurs de l'Hospice général (une dizaine) se rendent au domicile des bénéficiaires pour vérifier diverses informations concernant leur situation financière et personnelle (« Le Courrier », 30.06.2005).

La Ville de Lausanne emploie deux inspecteurs-enquêteurs. Ils interviennent en cas de soupçon de fausse déclaration. Ils peuvent filer les bénéficiaires, interroger les voisins, étudier les comptes bancaires ou encore analyser la situation d'un indépendant (« Le Courrier », 30.06.2005).

Dans cette situation, les travailleurs sociaux se retrouvent trop souvent à *bricoler*, chacun pour soi, vieille compétence du métier, jadis revendiquée pour être une marque d'autonomie et aujourd'hui facteur de déstabilisation et parfois d'abus de pouvoir¹¹⁶. Mais peut-il en être autrement dans un champ aussi controversé ?

Il y a donc désaccord sur les missions. Comment déterminer dans ces circonstances les moyens nécessaires au travail social ? C'est ce que je vais tenter d'analyser dans le prochain chapitre, en me penchant sur les conditions de production du travail social.

116 Voir par exemple : Hertz, Martin et al., 2004.

MISSIONS ET MOYENS

Depuis ses origines, l'action sociale publique voit ses acteurs déplorer l'inadéquation entre les missions qui lui sont assignées et les moyens qui lui sont octroyés. Cette problématique est partagée par l'ensemble des secteurs de la fonction publique (Lipsky, 1980).

137

Dans le champ du travail social, des témoignages documentent, dès les années 1940, un ratio de dossiers élevé, des heures supplémentaires systématiques, des situations d'épuisement et de démission de travailleurs sociaux¹¹⁷. Ce constat qui date de 1957 semble tout à fait d'actualité: « Les services sociaux sont trop souvent surchargés. Les cas sont si nombreux qu'on ne peut les traiter en profondeur. [...] Nous manquons de temps pour résoudre à fond les problèmes posés par chaque cas. Nous sommes le plus souvent dans l'obligation d'intervenir quand des faits graves se passent, alors qu'une action préventive aurait pu éviter le pire. » (L'Éplatténier, 1957, 12 s.)

Aujourd'hui, dans les quatre régions étudiées ici, les personnes rencontrées indiquent une augmentation à la fois importante et constante de la charge de travail consécutive, notamment, à la forte augmentation

¹¹⁷ Degoumois, 1993; Kretschmer, 1982. Pour la France: Guerrant, Rupp, 1978; Kniebihler, 1980.

du nombre de bénéficiaires. Certains services annoncent 100, 120, 160 dossiers par assistant social. Dans les cantons de Genève et de Vaud, les temps d'attente pour les nouveaux bénéficiaires, parfois de plusieurs semaines, sont jugés trop longs. Partout, les assistants sociaux disent ne pas être en mesure d'accompagner comme ils le souhaiteraient les personnes vers la réinsertion et déplorent par ailleurs le manque de programmes d'insertion, ce qui allongerait la durée de l'aide. Certains ajoutent que le contrôle des dossiers des bénéficiaires est lacunaire notamment à cause du ratio de dossiers trop élevé.

Ces constats méritent qu'on s'y arrête. Nous avons montré dans un précédent ouvrage, *La charge héroïque*, que le nombre de dossiers ne suffit à lui seul à évaluer la charge de travail¹¹⁸. Il est néanmoins permis d'affirmer que les ratios de dossiers annoncés aujourd'hui sont trop élevés pour offrir un travail social de qualité.

138 Mais que faut-il entendre par travail social de qualité? En quoi consiste exactement sa mission? Quel est l'objectif de l'action des travailleuses et des travailleurs sociaux? Quand peuvent-ils cesser d'aider les personnes? Peuvent-ils « résoudre à fond les problèmes » comme le préconisait L'Éplattienier en 1957? Et quelles sont, au fond, les causes des problèmes sociaux? Peut-on – et veut-on – en éliminer ces causes? Est-ce possible dans le cadre de l'action sociale?

Ces questions, anciennes, appellent des réponses controversées. Reste que la situation de l'aide sociale est problématique pour les professionnels, pour les bénéficiaires, et pour la collectivité.

Les responsables des quatre régions considérées ont adopté différentes stratégies pour affronter ces difficultés. La réforme des normes CSIAS

118 Voir la première partie. Pour évaluer la charge, il est nécessaire de connaître le nombre d'EPT d'assistants et d'assistantes sociales et le nombre de dossiers à un moment donné. Or, la définition de ce qu'est un dossier que l'on compte n'est que rarement formalisée. Par ailleurs, la composition des tâches influe la charge; mais la permanente redéfinition de la collaboration avec le personnel administratif notamment rend la saisie délicate. Enfin, la charge est variable selon les dossiers, les missions légales, l'intensité de l'intervention souhaitée. Tous ces paramètres sont instables. Il existe une seule méthode, à ma connaissance, qui permette de mesurer la charge de travail. Cette méthode simple (Brack, 1984) est fondée sur le décompte du nombre d'entretiens annuels. Elle permet par exemple de calculer qu'une assistante sociale avec, par hypothèse, une charge de 80 dossiers, peut offrir environ 11 heures par année à chacun des bénéficiaires.

est une réponse censée diminuer le recours à l'aide et son coût global. Bâle et Zurich ont pris des mesures explicites de rationnement selon une logique de sélection ou d'écrémage (Lipsky, 1980). De fait, on soutient ceux et celles dont on attend un résultat positif (ou pour lesquels cela vaut encore la peine de faire quelque chose). Dans les deux cantons romands, les mesures de rationnement sont implicites; il s'agit de stratégies de filtrage. Quelles que soient les stratégies de rationnement, elles conduisent à des inégalités de traitement, peuvent être source d'agressivité, créer une insatisfaction professionnelle et nourrir les critiques sur l'inefficacité des services publics, un véritable cercle vicieux en somme.

Les bénéficiaires, de leur côté, confirment les difficultés. Plusieurs études¹¹⁹ montrent qu'ils déplorent l'aide insuffisante. Il ressort ainsi d'une enquête genevoise que les bénéficiaires, en l'absence d'une orientation par les services sociaux, utilisent fort peu les dispositifs existants et que les travailleurs sociaux ignorent le parcours professionnel des personnes qu'ils sont censés réinsérer (Lavanchy, Clémence, 1999). On peut dès lors douter de l'efficacité de l'aide sur le plan individuel. Mais ce n'est là qu'un volet de la mission de l'action sociale. Le manque de moyens ne l'empêche pas de remplir par ailleurs sa fonction de normalisation, de contrôle social et de tremplin vers le salariat précarisé. Et c'est à ce titre que les transformations du travail social concernent l'ensemble des travailleurs.

139

Dans ces conditions de production, quelle est l'intervention des travailleuses et des travailleurs sociaux au jour le jour ?

POLICIER, AMBULANCIER OU TRAVAILLEUR SOCIAL ?

Calquée sur le modèle du Samu social parisien, Genève a développé une Unité mobile d'urgences sociales (UMUS) dès octobre 2004. Cette structure assiste les personnes en situation de détresse sociale la nuit et le week-end. Sa tâche est de décharger la police, qui se dit surchargée d'appels de détresse à caractère social. L'unité occupe une dizaine de travailleurs sociaux et d'infirmiers.

« Le Courrier », 27.07.2004

119 Da Cunha et al., 2004; Nadai, Maeder, 2002; Mäder et al., 2003; Sommerfeld, Jungk, 2001.

L'INTERVENTION AU QUOTIDIEN

Dans ce chapitre, je me propose d'étudier les modèles de collaboration et les méthodes d'intervention. Je terminerai par une réflexion sur le rapport entre travailleurs sociaux et bénéficiaires.

141

LES MODÈLES DE COLLABORATION

La question des modèles de collaboration est d'une grande actualité dans les quatre régions étudiées. Elle apparaît sous deux angles, d'abord celui de la conception du rôle professionnel de l'assistant social – généraliste ou spécialiste? – et ensuite celui de la collaboration entre divers professionnels, sociaux et administratifs. Les pratiques sont en mouvement sur les deux plans.

Le débat « spécialiste – généraliste » est ancien en travail social. Aujourd'hui, de nombreux travailleurs sociaux se réfèrent à un modèle de généraliste, qu'ils revendiquent comme une spécificité essentielle de leur métier, comme l'équivalent d'une approche humaniste non technique et d'une compréhension globale de l'humain dans son contexte. Ils voient dans cette approche un rempart contre le risque d'usure professionnelle. C'est au nom de la référence au modèle généraliste que de nombreux travailleurs sociaux rencontrés déplorent que l'aide financière

l'emporte sur l'accompagnement social et que la réduction à une aide individuelle réparatrice ne laisse plus de place à une approche collective et préventive. Ils opèrent en réalité selon un modèle de spécialiste et le regrettent.

Mes observations montrent que les diverses approches du travail social sont assurées dans les quatre régions par divers professionnels et souvent, par divers services, selon un modèle de spécialiste. Le développement communautaire (ou travail social collectif) est pratiqué à Genève et à Zurich, l'information sociale existe à un haut niveau dans le canton de Genève, à Bâle et à Zurich, et l'animation socioculturelle est développée partout.

On s'aperçoit qu'une des principales références professionnelles tient du mythe. Le décalage entre la référence (de généraliste) et la réalité (de spécialiste) peut se comprendre comme une idéalisation du métier, signe sans doute d'une identité professionnelle mal assurée mais aussi obstacle à son développement. La persistance de la référence de généraliste pourrait aussi traduire un refus de professionnalisation : le généraliste dispose de connaissances larges mais approximatives, son intervention est vague car son champ de compétence est infini. Une telle conception laisse par ailleurs une large place à la personnalité au détriment de la technicité.

142

La question de la définition du rôle professionnel apparaît sous un deuxième angle, à savoir celui de la répartition des tâches entre assistants sociaux d'une part et employés administratifs de l'autre. La « concurrence » à laquelle se livrent ces deux métiers dans le champ de l'action sociale ne date pas d'aujourd'hui, les tâches étant en permanence redistribuées. L'intervention du personnel administratif est aujourd'hui justifiée par l'exigence dite de sécurité financière, par l'utilisation optimale des compétences respectives, mais aussi par les difficultés de recrutement de personnel social et par des pressions budgétaires. Dans les quatre régions observées, je note une forte tendance à augmenter les compétences décisionnelles et financières du personnel administratif, parfois différenciées selon les catégories de bénéficiaires. C'est l'Office d'aide sociale de Bâle qui est allé le plus loin dans cette direction, avec pour effet de séparer systématiquement l'aide financière du soutien social.

La question de la distinction entre tâches sociales et tâches administratives est bien sûr importante pour les professionnels, car elle définit

les contenus des métiers. Elle traduit cependant aussi la conception de l'aide et la représentation des bénéficiaires. Ainsi, imposer un assistant social à chaque bénéficiaire revient à le désigner comme incapable de s'occuper de ses affaires. À l'inverse, confier les dossiers à du personnel administratif signifie que l'aide se limite à une prestation financière. On peut regretter que ce soient partout les autorités d'assistance qui imposent un modèle plutôt que les bénéficiaires, qui pourraient décider de faire valoir ou non leur droit aux différentes formes d'aide.

En résumé, la spécialisation dans le champ du travail social est aujourd'hui à la fois une réalité et une nécessité. Il faudra certainement la développer au vu des demandes du public et des rapides changements sur tous les plans (économiques, législatifs, organisationnels).

LES MÉTHODES D'INTERVENTION

Dans l'ensemble des services étudiés domine aujourd'hui la référence à l'aide psychosociale individuelle fondée sur le *case-work*. Cette méthode ne représente pourtant qu'un des modes d'intervention réparatrice. À ma connaissance, le travail social de groupe n'est pratiqué nulle part. De même, des méthodes plus récentes comme l'*empowerment*, le travail en réseau, l'approche centrée sur la mobilisation des ressources ou le *case management* restent semble-t-il rares, alors qu'elles sont parfois revendiquées (notamment en ville de Zurich ainsi qu'à Bâle pour le *case management*)¹²⁰. En outre, pratiquement plus aucun service social n'effectue aujourd'hui de visites à domicile. Pire encore, les travailleurs sociaux, selon mes observations, affirment très souvent agir « au *feeling* » et « au cas par cas » et réfutent toute référence à une quelconque méthode d'intervention.

143

Deux facteurs expliquent à mon sens ce constat. Premièrement, si la finalité du travail social n'est pas d'améliorer la situation des personnes, mais de les contrôler et de dissuader le public de recourir à l'aide, il n'est guère besoin de disposer de méthodes efficaces en termes d'aide

¹²⁰ La définition des différentes méthodes prendrait trop de place ici. Voir à ce propos, par exemple : Bachmann, Simonin, 1981 ; De Robertis, 1993 ; Du Ranquet, 1989 ; Heiner, Meinhold et al., 1998.

individuelle. Deuxièmement, dans ce métier qui relève du *care*, le doute sur la professionnalité conduit à un déficit conceptuel qui freine, vraisemblablement, le développement des méthodes.

Il est pourtant une méthode considérée comme nouvelle¹²¹ que l'on préconise dans les quatre régions étudiées: le travail social par contrat. Obligatoire et formalisé dans les régimes de revenu minimum des cantons de Vaud et de Genève et recommandé dans les autres régimes, il est également institutionnalisé à Zurich et à Bâle. Dans la réalité, il est rare que l'on établisse un contrat formel. Par manque de temps et en raison de la complexité des problématiques sans doute, mais d'autres raisons encore contribuent à le rendre plus virtuel que réel. Citons d'abord un certain embarras à identifier des objectifs pertinents et réalistes, puis un cadre légal et une conception de l'intervention peu propices au respect des choix du bénéficiaire et, enfin, une culture professionnelle peu habituée à justifier ses interventions.

144 Une réflexion approfondie reste à mener pour clarifier le sens et les limites du contrat en travail social. Les deux parties ne sont pas égales, loin de là, car « les usagers n'ont guère à offrir dans le contrat » (Cousin, 1996, 151) alors qu'ils sont contraints de l'accepter, sous peine de se voir refuser les prestations. Le contrat est-il une fiction ? « La transformation des règlements en contrats n'est pas insignifiante parce qu'elle ouvre le seul horizon possible dans une société démocratique incapable d'assurer à tous des conditions de vie honorables. Mais on y croit, comme on croit au Père Noël, c'est-à-dire sans y croire, de manière que Noël reste Noël et que les enfants s'émerveillent le matin. » (Dubet, 2002, 262). Croyons au contrat, jouons le jeu, afin que les pauvres restent pauvres et que les riches s'émerveillent le matin, plus riches encore.

Un aspect de l'intervention mérite une attention particulière: l'évaluation – du comportement, de l'attitude, de l'effort (du mérite) ou des capacités des bénéficiaires. L'évaluation et la sanction qui s'ensuit forment des tâches nouvelles en travail social et prennent au dépourvu une culture professionnelle axée sur la confiance et l'empathie. L'évaluation est une affaire délicate qui ne s'improvise pas.

121 La nouveauté réside dans la formalisation du contrat. Selon Carey-Bélanger (1974, 24), la première mention du contrat en travail social remonte à 1931.

Qu'elle s'intitule bilan social ou projet de vie, bilan de compétences ou portfolio, qu'elle porte sur le nombre d'offres d'emploi ou d'arrivées tardives durant un stage, l'évaluation se joue dans un rapport de pouvoir. Elle est lourde de conséquences pour le bénéficiaire, dans la mesure où elle détermine son accès au droit. Les outils d'évaluation actuellement disponibles ont été généralement bricolés dans l'urgence, sans les connaissances nécessaires. Ils ne respectent pas toujours les règles les plus élémentaires de l'évaluation que sont la transparence, la pertinence des paramètres observés et l'absence d'interprétation. Il importe de réparer cette lacune pour éviter une dérive autoritaire.

LE RAPPORT AUX BÉNÉFICIAIRES

Si, dans les années 1970, les travailleuses et travailleurs sociaux considéraient en gros les problèmes des personnes comme le résultat d'injustices sociales, cette approche structurelle semble avoir cédé aujourd'hui le pas à une compréhension plus individualisée, en phase avec l'esprit du temps qui attribue à l'individu la responsabilité de sa vie. « Il s'est développé une formidable capacité de transformer les problèmes politiques et sociaux en problèmes de personnalité. [...] La bienveillance des professionnels cesse dès lors qu'il s'agit de trouver les causes du malheur. » (Dubet, 2002, 358). À l'égard des bénéficiaires, les travailleurs sociaux, « partagent un postulat d'anomie oscillant de l'accusation à la compassion. [...] [Les intervenants] construisent, sans même s'en rendre compte, une espèce de rhétorique coloniale dans laquelle ils sont les < civilisés > ne vivant pas dans le quartier, les habitants tenant le rôle des < sauvages >. [...] On reproche aux plus dominés de ne pas prendre de risques, d'être timides et timorés, un peu à la manière de ces grands chefs d'entreprise assis sur leurs stock-options et reprochant aux ouvriers licenciés leur goût immodéré de la sécurité. » (Dubet, 2002, 362 s.)

Mes propres observations m'amènent à discerner une nouvelle attitude chez certains travailleurs sociaux : étudiants ou engagés dans la pratique, professionnels de base ou responsables hiérarchiques, ils remettent en question le droit à l'aide sociale, jugeant qu'il maintient les personnes en situation de dépendance. Certains assistants sociaux dénoncent un manque de volonté, notamment dans le groupe des jeunes adultes, qui

semblent sur le point de devenir le groupe phare des assistés indignes. Ils ne constatent pas le problème social du chômage et du manque de places d'apprentissage qui frappe la jeunesse, mais accusent des individus qu'ils disent atteints d'une épidémie de paresse. D'autres encore affirment constater un grand nombre d'abus et déplorent leur impuissance à les sanctionner.

Certains professionnels semblent parfois se transformer, à partir de la marge d'appréciation qui leur est nécessairement attribuée, en instances morales toutes-puissantes rétives à tout contrôle et à toute règle. Inégalités de traitement et arbitraire caractérisent dès lors la distribution des prestations, et l'on se demande « quelle est cette justice où le justiciable peut tomber un jour sur un avocat et le lendemain sur un procureur. » (Murard, 2003, 202.)

Il y a plus délicat encore, en ce sens que le rapport de pouvoir, ou de domination, entre le demandeur et l'assistant social se joue entre deux personnes. Pour beaucoup de travailleurs sociaux, la première spécificité de leur métier, « n'est pas de rendre des services, ce que beaucoup peuvent faire, mais de rendre ces services dans le cadre d'une relation visant la transformation et la libération de la personne » (Dubet, 2002, 243). Cette relation d'aide, confidentielle, unique, quasi thérapeutique, tant et tant de fois enseignée, supervisée, revendiquée comme le plus authentique et le plus précieux outil du travailleur social, à quoi sert-elle, quelle liberté d'adhésion laisse-t-elle au bénéficiaire et sur quelle base légale est-elle fondée? Si la relation d'aide était si centrale, comment expliquer que les bénéficiaires puissent généralement changer d'assistant social sans difficulté, qu'ils ne se rappellent pas toujours son nom et qu'ils ne demandent pas une relation mais un service, une information ou une aide?

Tout bien considéré, la relation d'aide est peut-être un des principaux malentendus de cette profession. Cette référence traduit à mon sens une attente démesurée et déplacée des travailleurs sociaux à l'égard de personnes qui demandent une aide, il s'agit d'une forme extrême et intrusive de domination.

UNE NOUVELLE POLITIQUE DE LOGEMENT?

Durant la saison froide, le Service social de la Ville de Genève emploie des éducateurs spécialisés qui effectuent des tournées de nuit à bord d'un minibus afin de veiller sur les sans-abri et de leur proposer un hébergement d'urgence.

« Le Courrier », 23.03.2003

PROPOSITIONS

Nous avons passé en revue un grand nombre de difficultés auxquelles les travailleuses et les travailleurs sociaux se trouvent confrontés. Dans ce chapitre, je souhaite, à partir de mes observations, poser quelques jalons pour un travail social renouvelé. Mes propositions sont rédigées sous forme de postulats et se veulent des pistes de réflexion, de recherche, de formation et d'action.

147

Ces propositions doivent se fonder sur une analyse de la place du travail social dans une économie capitaliste (voir 1^{re} partie). Contrairement à la perception dominante des professionnels (et de nombreux décideurs politiques et économiques), les prestations du travail social ne se limitent pas aux personnes qui les requièrent mais impliquent l'ensemble de la société. Via l'aide individuelle, le travail social impose en effet les normes sociales et contribue notamment à réguler le coût de la force de travail. Il constitue une puissante instance de contrôle et contribue à reproduire les inégalités structurelles.

La place du travail social au carrefour d'intérêts opposés n'est pas nouvelle, pas plus que les tensions entre ses fonctions d'aide et de contrôle. Cependant, le risque de voir cette activité transformée en instrument de discipline de groupes sociaux précarisés me paraît aujourd'hui d'une grande actualité. C'est à ce titre que je tiens à souligner, dans les propositions qui

vont suivre, l'importance du droit fondamental à l'aide. De ce droit découlent l'obligation pour la collectivité de mettre une aide à disposition et d'en favoriser l'accès ainsi que la liberté, pour les citoyens et les citoyennes, de solliciter ou non cette aide.

PROPOSITIONS POUR UN TRAVAIL SOCIAL RENOUEVÉ

En amont du travail social

Agir sur les causes des problèmes sociaux : les problèmes dont sont chargés les travailleurs sociaux sont produits en dehors et en amont de leur intervention professionnelle. Ils n'en viendront jamais à bout mais peuvent, grâce à leurs connaissances des populations en difficulté, contribuer à l'analyse des problèmes sociaux et de leurs effets.

Développer la protection sociale : la protection sociale – les politiques de l'emploi, du logement, de l'éducation, de la famille, de la santé – est censée satisfaire les besoins sociaux de l'ensemble de la population. Les travailleurs sociaux doivent contribuer à son développement car une protection sociale forte réduit le besoin d'aide individuelle.

Travail social, services sociaux

Préciser les prestations garanties. Le décalage entre les missions déclarées et les prestations réelles crée des insatisfactions, des incertitudes et des inégalités pour les professionnels et pour le public. Il est nécessaire de préciser quelles prestations sont réellement garanties à l'ensemble des bénéficiaires.

Considérer les bénéficiaires comme des citoyens responsables qui ont des droits : les personnes qui s'adressent aux services sociaux sont rarement exclues, incompetentes ou passives ; elles ne demandent ni d'être éduquées ni d'être disciplinées. Il s'agit d'adultes responsables qui connaissent leurs besoins.

Offrir plutôt qu'imposer des prestations : aujourd'hui, les diverses prestations d'aide ne sont pas disponibles en quantité ni en qualité suffisante. L'obligation sous ses différentes formes est une approche disciplinaire incompatible avec le droit fondamental à l'aide. Ainsi s'agit-il d'offrir des aides (aides matérielles et administratives, programmes d'intégration, formations, accompagnement, etc.) et non de les imposer.

Un rapport de service plutôt qu'une relation d'aide : les travailleurs sociaux sont souvent attirés par une fonction thérapeutique, éducative, ou morale, fonction qui les éloigne à la fois de leur mission et des publics qui s'adressent à eux. Ils prônent la relation d'aide comme outil central de leur travail. Or, leur tâche est ailleurs. Ils sont principalement appelés à répondre à des demandes d'aide concrète. Leur travail s'inscrit non pas dans une relation d'aide, mais dans des rapports administratifs de service. Ils assurent un service public.

Coordonner la collaboration de spécialistes.

Le modèle du travailleur social généraliste, compétent dans tous les domaines, n'est plus apte à répondre aux demandes pointues et diversifiées du public. De nouveaux modèles de collaboration doivent être mis en place, où entreraient en jeu plusieurs spécialistes, juristes, conseillers en orientation professionnelle, travailleurs sociaux polyvalents, travailleurs sociaux spécialisés, personnel administratif. Trois conditions sont nécessaires au fonctionnement de ce modèle de collaboration. Premièrement, l'accueil des nouveaux bénéficiaires doit être assuré par les professionnels les plus qualifiés. Deuxièmement, chaque métier doit disposer de compétences décisionnelles clairement définies dans un champ d'intervention

délimité et les assurer de manière autonome. Troisièmement, le bénéficiaire, un ayant droit, doit être libre d'accepter les prestations proposées.

Diversifier les méthodes d'intervention : En plus de l'aide personnelle individuelle – dont l'exercice exige une disponibilité et une qualification pas toujours réunies aujourd'hui – il existe d'autres méthodes qui peuvent être pratiquées. Certaines informations et aides peuvent être assurées dans des permanences et séances collectives, dans les locaux du service social ou ailleurs. Le travail social de groupe favorise l'entraide et la solidarité. Le contrat peut clarifier les buts et conditions de l'aide et constituer une méthode respectueuse de la demande du bénéficiaire – pour autant que ce dernier soit libre d'en déterminer le contenu. Par ailleurs, et dans la mesure où les travailleurs sociaux procèdent à diverses évaluations du bénéficiaire (évaluation des capacités, du comportement, de l'attitude, de l'effort, etc.), il est nécessaire de construire des outils d'évaluation professionnels et transparents qui respectent les droits des bénéficiaires, et de former les travailleurs sociaux à leur utilisation.

Aide sociale

Assurer le minimum vital est un vrai travail social. Beaucoup de travailleuses et de travailleurs sociaux considèrent l'aide financière comme une tâche mineure, une facette peu noble et un peu honteuse de leur métier. Le vrai travail social se situerait à leur sens en dehors de l'aide financière. Ils se défendent de jouer le rôle de bancomat ou tiroir-caisse. Cette honte ou ce mépris peuvent, par effet de contagion, se propager aux bénéficiaires. Ils reposent sur une curieuse conception de l'aide. Quelle aide est donc plus fondamentale qu'un chèque permettant de couvrir le minimum vital ? L'aide financière est aujourd'hui un droit ; il incombe aux travailleurs sociaux de mettre en œuvre la solidarité sociale.

Simplifier la gestion : la gestion de l'aide financière doit être simplifiée par l'introduction de forfaits et par un allègement des contrôles¹²². L'allocation de montants forfaitaires est, comparé à l'actuel budget détaillé, plus simple à gérer et plus facilement conciliable avec le principe du droit.

149

Une partie de ces propositions est réalisée dans l'une ou l'autre des régions étudiées. Il serait souhaitable que ces expériences fassent l'objet d'une analyse plus poussée et qu'un débat public ait lieu à leur propos, qui engagerait les milieux politiques et les milieux professionnels de la formation et de la recherche.

¹²² À titre d'exemple, rappelons que l'assurance chômage a progressivement passé du contrôle journalier au contrôle mensuel, afin de faire face à l'augmentation du nombre de chômeurs et de chômeuses. Dans le domaine fiscal, le contrôle est annuel.

CONCLUSIONS

Au terme de cette étude, je retiendrai un premier constat : il existe dans ce champ une extraordinaire difficulté à distinguer l'idéal du réel. Les travailleurs sociaux et les travailleuses sociales se réfèrent à des valeurs humanistes, à l'égalité, au respect, au droit, à l'autonomie, au non-jugement et ils tendent à minimiser, sinon à nier, les fonctions de normalisation, de contrôle, de sanction et de pouvoir. Ils se réclament de la polyvalence et d'une approche globale comme modèles d'intervention et pratiquent une spécialisation des fonctions qui conduit les bénéficiaires vers divers professionnels selon une chaîne de traitement plus ou moins organisée. Les responsables des services sociaux invoquent l'égalité de traitement pour toute personne en difficulté en même temps qu'ils rationnent les prestations et les accordent de manière discriminatoire aux catégories de bénéficiaires, en fonction de leur comportement. Le travail social se dit professionnalisé, alors que les travailleurs sociaux diplômés ne représentent qu'une partie, probablement une minorité, de tous les intervenants actifs dans ce champ. On note que du personnel social sans formation, du personnel administratif, juridique et politique et des bénévoles peuvent assurer les mêmes tâches que les diplômés en travail social. Les références à une profession idéalisée, les croyances, la représentation romantique ou mystifiée font obstacle à l'analyse et partant, au changement.

Second constat, l'étude des quatre régions révèle une situation pré-occupante, tant sur le plan des prestations offertes au public que pour les conditions de travail des professionnels. Aux missions paradoxales ou irréalistes s'ajoutent une insuffisance chronique des moyens, des pressions politiques contradictoires et un rapport parfois conflictuel avec les bénéficiaires. On peut observer de nouvelles inégalités dans l'accès à l'aide. Les travailleuses et travailleurs sociaux se trouvent isolés, enfermés dans une pratique individuelle, accablés par un trop grand nombre de dossiers. Fatigués d'endosser la misère du monde, ils semblent porter une charge héroïque. Il est plus inquiétant encore qu'il n'existe guère d'acteurs, individuels ou collectifs, portés à une réflexion critique orientée vers la construction d'une politique sociale respectueuse à la fois des besoins et des droits de la population, et offrant des conditions de travail satisfaisantes.

152 Plus que jamais, les acteurs du travail social doivent s'inquiéter de la situation économique dans laquelle ils évoluent. Lorsque l'écart entre riches et pauvres se creuse, que le revenu du travail ne couvre pas les besoins vitaux pour un grand nombre de travailleuses et de travailleurs et que les prestations de l'État social sont menacées, le travail social se trouve à un carrefour décisif. Trois voies semblent possibles. Premièrement, le travail social peut se diriger vers une nouvelle charité, vers l'action humanitaire et l'intervention d'urgence fortement médiatisées, voire sponsorisées. Les bénévoles, journalistes ou élus politiques constitueront le personnel adéquat. La deuxième voie consiste à s'inscrire dans une perspective de reconstruction de l'État social. Dans une visée de justice sociale, elle permettra au plus grand nombre de participer aux richesses de la société. Des travailleurs sociaux qualifiés, des juristes et du personnel administratif spécialisé seront nécessaires pour que cette orientation se réalise. Quant à la troisième voie, elle se résume à endosser un rôle policier. Le travail social aurait pour mission de maintenir l'ordre et la salubrité publics. La présence de travailleurs sociaux n'a rien d'absurde dans ce scénario. Forts de leur formation à l'empathie, à la médiation, à la persuasion, ils feront équipe avec des agents de police.

Il existe des indicateurs de plausibilité pour chacune des trois voies et l'on peut craindre que le travail social avance, écartelé, dans les trois

directions à la fois. Les caractéristiques qui l'unifiaient tant bien que mal jusqu'à présent s'en trouveraient encore affaiblies.

Dans une période où les praticiennes et les praticiens croulent sous les dossiers, où les enseignantes et les enseignants des écoles de travail social se débattent avec des restructurations successives, où chaque bénéficiaire tente de tirer son épingle du jeu, où le principe de solidarité sociale subit des attaques de toutes parts, on voit mal d'où pourraient venir les impulsions pour une action sociale renouvelée. Cette étude a cependant montré, pour quelques régions de Suisse, que les pratiques sont en mouvement. Rien n'est totalement figé. Les travailleuses et travailleurs sociaux disposent d'une marge de liberté certaine dans la mise en œuvre de l'aide. Que font-ils de cette liberté? Sauront-ils assurer un service public de qualité, mettre en œuvre les principes de solidarité d'un État social? Seuls et sans appui politique, ils ne pourront y parvenir. Pas plus que l'action sociale ne pourra, à elle seule, corriger les effets d'une répartition de plus en plus inégale des richesses.

BIBLIOGRAPHIE

AEPPLI D. (2003), ZWISCHENBERICHT ZUR STATISTISCHEN EVALUATION DES CHANCENMODELLS. IM AUFTRAG DES SOZIALDEPARTEMENTS DER STADT ZÜRICH. Stadt Zürich: Sozialdepartement.

155

AEPPLI D. ET AL. (2004), WIRKUNGEN VON BESCHÄFTIGUNGSPROGRAMMEN FÜR AUSGESTEUERTE ARBEITSLÖSE. Nationalfondsprogramm 45 « Sozialstaat ». Zürich: Rüegger.

AEPPLI, D. (Juni 1999), ARBEIT UND BILDUNG FÜR FÜRSORGEBEZÜGER – KLÄRUNG DES HANDLUNGSBEDARFES ANHAND EINER BEFRAGUNG DER BETROFFENEN. SCHLUSSBERICHT IM AUFTRAG DES FÜRSORGEAMTES DER STADT BASEL, Arbeitsgruppe Arbeit und Beschäftigung.

ANDRES S. C. (2004), L'INSTITUTION CANTONALE EN FAVEUR DE L'ENFANCE MALHEUREUSE ET ABANDONNÉE. RECHTLICHE UND SOZIALE ASPEKTE DES VERDINGWESENS IM KANTON WAADT 1888-1939. Universität Zürich, Lizentiatsarbeit.

AUTÈS M. (1999), LES PARADOXES DU TRAVAIL SOCIAL. Paris: Dunod.

BACHMANN CH., SIMONIN J. (1981), **CHANGER AU QUOTIDIEN: UNE INTRODUCTION AU TRAVAIL SOCIAL.** Paris: Études vivantes.

BACHMANN L. ET AL. (2004), « Famille-travail : une perspective radicale ? » **NOUVELLES QUESTIONS FÉMINISTES**, 23 (3), pp. 4-10.

BAUMANN B. (2004), « Merkmale und Tendenzen der Beschäftigung in der Sozialen Arbeit. » **SOZIALAKTUELL**, 11, pp. 2-6.

BAVIERA V. (éd.) (2002), **PROJEKT CASE MANAGEMENT SOZIALHILFE DER STADT BASEL. EIN INTEGRIERTES BERATUNGS- UND SCHULUNGSANGEBOT.** Luzern: Interact, Hochschule für Soziale Arbeit Luzern.

BEC C. (2004), « Mutations de l'État social : l'exemple des politiques de l'emploi », **ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**, 4, pp. 25-35.

156 **BELARDI N.** (1998), **DIE OSTDEUTSCHE SOZIALARBEIT IM SPIEGEL DER FACHLITERATUR.** Hamburg: Dr. Kovaç.

BERGIER J. (2003), **TRACES DE MÉMOIRE, PÉDOPSYCHIATRIE ET PROTECTION DE L'ENFANCE DANS LE CANTON DE VAUD AU XX^e SIÈCLE.** Lausanne: éesp.

BÖHNISCH L., FUNK H. (2002), **SOZIALE ARBEIT UND GESCHLECHT.** Weinheim und München: Juventa.

BOLTANSKI L., CHIAPELLO E. (1999), **LE NOUVEL ESPRIT DU CAPITALISME.** Paris: Gallimard.

BOUQUET B. et GARCETTE C. (1998), **ASSISTANTE SOCIALE AUJOURD'HUI.** Paris: Maloine.

BOURDIEU P. (1993), **LA MISÈRE DU MONDE.** Paris: Seuil.

BRACK R. (1984), **DAS ARBEITSPENSUM IN DER SOZIALARBEIT. EIN BEITRAG ZUR KLÄRUNG DER ARBEITSBELASTUNG.** Bern und Stuttgart: P. Haupt.

BRAEM S., ABALLÉA F. (2002), « La notion de professionnalité : un concept < transfert. » *RECHERCHE SOCIALE*, 163, pp. 4-5.

BRECHT B. (1967), « Gesammelte Werke ». Frankfurt a. M. : Suhrkamp. Traduit en français sous : « Dialogues d'exilés » (1969), *L'AVANT-SCÈNE*, 432.

BÜHLMANN M. ET AL. (2003), *DAS CHANCENMODELL – GEGENSEITIGKEITSPRINZIP UND ANREIZE ZUR BERUFLICHEN UND SOZIALEN INTEGRATION IN DER SOZIALHILFE*. Zwischenbericht aus der Pilotphase. Zürich : Sozialdepartement der Stadt Zürich.

CAREY BÉLANGER E. (1974), « Étude critique de recherches poursuivies sur le traitement planifié à court terme en service social personnel ». *SERVICE SOCIAL*, 2-3, pp. 24-38.

CASTEL R. (1995), *LES MÉTAMORPHOSES DE LA QUESTION SOCIALE. UNE CHRONIQUE DU SALARIAT*. Paris : Fayard.

157

CASTEL R. (1998), « Du travail social à la gestion sociale du non-travail ». *ESPRIT*, pp. 28-45.

CASTEL R. (2003), *L'INSÉCURITÉ SOCIALE. QU'EST-CE QU'ÊTRE PROTÉGÉ?* Paris : Seuil.

CATTACIN S., GIANNI M., MÄNZ M., TATTINI V. (2002), *RETOUR AU TRAVAIL ! LE WORKFARE COMME INSTRUMENT DE RÉFORME*. Fribourg : Éd. Universitaires.

CHAUDET I., TABIN J.-P. (2000), *MIGRATIONS ET TRAVAIL SOCIAL. UNE ÉTUDE DES PROBLÈMES SOCIAUX DES PERSONNES DE NATIONALITÉ ÉTRANGÈRE EN SUISSE*. Lausanne : éesp.

CHOPART J.-N. (dir.) (2000), *LES MUTATIONS DU TRAVAIL SOCIAL. DYNAMIQUES D'UN CHAMP PROFESSIONNEL*. Paris : Dunod.

CLERC B. ET AL. (2001), *LA PRÉCARITÉ, UNE RÉALITÉ GENEVOISE*. Genève : Hospice général.

COURT J., KRETSCHMER M. (1993), DE L'ÉCOLE DES FEMMES À L'INSTITUT D'ÉTUDES SOCIALES. Genève: IES.

COUSIN O. (1996), « Les mutations du travail social : de la transformation du public aux changements dans les modes de prise en charge ». **SOCIOLOGIE DU TRAVAIL**, 2, pp. 141-161.

CSIAS (1999), LA SUISSE A-T-ELLE BESOIN D'UNE NOUVELLE AIDE SOCIALE? Document approuvé par le comité de la CSIAS le 26 mars 1999.

CSIAS (édition 2000), AIDE SOCIALE : CONCEPTS ET NORMES DE CALCUL. Berne: CSIAS.

CSIAS (juillet 2004), RÉVISION DES NORMES CSIAS 2005, RAPPORT ET PROPOSITIONS À L'INTENTION DE LA CONSULTATION. Approuvés par le Comité directeur le 8 juillet 2004.

CSIAS (septembre 2004), RÉVISION DES NORMES CSIAS 2005, PRINCIPES. Approuvés par le Comité, 24 septembre 2004.

DA CUNHA A. (2000), « RMR, Gestion de la précarité et évaluation du RMR : de l'indéfinition des objectifs aux impasses de l'insertion ». **ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**, 2, pp. 4-16.

DA CUNHA A., STOFER S. ET AL. (2004), ANALYSE COMPARATIVE DES POLITIQUES SOCIALES CANTONALES DE LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ET DE PRÉVENTION DE L'EXCLUSION: L'EFFICACITÉ DES MESURES. Résumé des résultats du projet PNR 45, Problèmes de l'État social.

DE GAULEJAC V. (1990), « Honte et pauvreté ». **TRAVAIL SOCIAL**, 6, pp. 15-26.

DE ROBERTIS C. (1993), LE CONTRAT EN TRAVAIL SOCIAL. Paris: Bayard.

DEGOUMOIS V. (1993), « TRAVERSÉE », 50 ANS D'ACTION SOCIALE. Genève: IES.

DICTIONNAIRE CRITIQUE DU FÉMINISME (2000). Paris: PUF.

DUBAR C., TRIPIER P. (1998), **SOCIOLOGIE DES PROFESSIONS**. Paris: A. Colin

DUBET F. (2002), **LE DÉCLIN DE L'INSTITUTION**. Paris: Seuil.

DUBOIS V. (1999), **LA VIE AU GUICHET: RELATION ADMINISTRATIVE ET TRAITEMENT DE LA MISÈRE**. Paris: Economica.

DUBORGEL A., FOURNIER-SOLIOZ O. (1996), **L'AIDE À DOMICILE À GENÈVE. ÉVOLUTION ET PERSPECTIVES**. Genève: IES.

DUFOUR P. ET AL. (2003), **L'AIDE AU CONDITIONNEL: LA CONTREPARTIE DANS LES MESURES ENVERS LES PERSONNES SANS EMPLOI EN EUROPE ET EN AMÉRIQUE DU NORD**. Montréal et Bruxelles: Presses de l'Université de Montréal et Peter Lang.

159

DU RANQUET M. (1989), **LES APPROCHES EN SERVICE SOCIAL: INTERVENTION AUPRÈS DES PERSONNES ET DES FAMILLES**. Paris: Edisem, Centurion.

ESPRIT (1972), **POURQUOI LE TRAVAIL SOCIAL?** Numéro spécial. Paris: Esprit.

FASSIN D. (2004), **DES MAUX INDICIBLES. SOCIOLOGIE DES LIEUX D'ÉCOUTE**. Paris: La Découverte.

FELDER D. (1997), **RAPPORT SUR L'ÉVALUATION DES EFFETS DE LA LOI SUR LES PRESTATIONS CANTONALES ACCORDÉES AUX CHÔMEURS EN FIN DE DROIT (RMCAS)**. Genève: Chancellerie d'État.

FLUDER R., STREMLOW J. (1999), **ARMUT UND BEDÜRFTIGKEIT, HERAUSFORDERUNGEN FÜR DAS KOMMUNALE SOZIALWESEN**. Bern: Haupt.

FRAGNIÈRE J.-P., GIROD P. (ÉD.) (2002), **DICTIONNAIRE SUISSE DE POLITIQUE SOCIALE**. Lausanne: Réalités Sociales.

FRAGNIÈRE J.-P. (1984), MAÎTRISER LA DIVISION DU TRAVAIL DANS LES PROFESSIONS SOCIALES ET LES PROFESSIONS DE LA SANTÉ. L'EXEMPLE DE L'ERGOTHÉRAPIE. Lausanne : Réalités Sociales.

FRAGNIÈRE J.-P., SOMMER J. (éd.) (1994), SOZIALHILFE, AIDE SOCIALE. Lausanne : direction du PNR 29.

FRAGNIÈRE J.-P., VUILLE M. (1982), ASSISTER, ÉDUCER ET SOIGNER. Lausanne : Réalités Sociales.

GEREMEK B. (1987), LA POTENCE OU LA PITIÉ. L'EUROPE ET LES PAUVRES DU MOYEN ÂGE À NOS JOURS. Paris : Gallimard.

GERFIN M. (3 juin 2004), SCHLUSSBERICHT, EVALUATION DER RICHTLINIEN DER SKOS, ZUHANDEN DER SKOS. Universität Bern.

160 **GRAWEHR A., KNÖPFEL C.** (2001), ERGÄNZENDER ARBEITSMARKT. EIN ERFOLGREICHES KONZEPT ZUR SOZIALEN UND BERUFLICHEN INTEGRATION? Luzern : Caritas-Verlag.

GUERRANT R.-H., RUPP M.-A. (1978), BRÈVE HISTOIRE DU SERVICE SOCIAL EN FRANCE 1896-1976. Toulouse : Privat.

GUEx S. (1998), L'ARGENT DE L'ÉTAT. PARCOURS DES FINANCES PUBLIQUES AU XX^e SIÈCLE. Lausanne : Réalités Sociales.

HEINER M., MEINHOLD M. ET AL. (1998), METHODISCHES ARBEITEN IN DER SOZIALEN ARBEIT. Freiburg : Lambertus.

HELBLING K. (1907), DIE SCHWEIZERISCHE ARMENPFLEGE. RECHTSVERGLEICHENDE SYSTEMATISCHE DARSTELLUNG DER AMTLICHEN ARMENPFLEGE IN BUND UND KANTONEN. Universität Zürich : Inaugural-Dissertation.

HELLER G. (1992), CHARLOTTE OLIVIER. LA LUTTE CONTRE LA TUBERCULOSE DANS LE CANTON DE VAUD. Lausanne : Ed. d'En Bas.

HELLER G., PAHUD C., BROSSY P., AVVANZINO P. (2004), *LA PASSION D'ÉDUCER: GENÈSE DE L'ÉDUCATION SPÉCIALISÉE EN SUISSE ROMANDE*. Lausanne: éésp.

HERTZ E., MARTIN H., VALLI M. (2004). « Le « feeling » : une logique sous-jacente au fonctionnement de l'État providence ». *ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE*, 1, pp. 12-21.

HISTOIRE DU SERVICE SOCIAL ET PROFESSIONNALITÉ, Travaux d'étudiants, cours Véréna Keller 2002, 2003, 2004. Lausanne: bibliothèque de l'éésp.

HOCHSCHILD A. (2003), *THE COMMERCIALIZATION OF INTIMATE LIFE. NOTES FROM HOME AND WORK*. Berkeley: University of California.

HOLLSTEIN W., MEINHOLD M. (HRSG) (1980), *SOZIALARBEIT UNTER KAPITALISTISCHEN PRODUKTIONSBEDINGUNGEN*. Bielefeld: AJZ-Druck und Verlag (1^{re} édition 1973, Frankfurt: Fischer).

161

HORBER-PAPAZIAN K., BRUNNER L. ET AL. (mai 2004), *ÉVALUATION DES EFFETS DE LA LOI SUR LES CASS*, Rapport final. Lausanne: IDHEAP.

HOSPICE GÉNÉRAL (1991), *VIVRE À L'ASSISTANCE: ARGENT, GÊNE ET MALENTENDUS: ENQUÊTE AUPRÈS DE 200 ASSISTÉS*. Genève: Hospice général.

HOSPICE GÉNÉRAL (2003), *LA CLÉ. GUIDE SOCIAL ET PRATIQUE*. Genève: Hospice général.

ION J., TRICART, J.-P. (1984), *LES TRAVAILLEURS SOCIAUX*. Paris: La Découverte.

JOVELIN E., BOUQUET B. (2005), *HISTOIRE DES MÉTIERS DU SOCIAL EN FRANCE*. Paris: Éditions ASH.

KARSZ S. (2004), *POURQUOI LE TRAVAIL SOCIAL? DÉFINITION, FIGURES, CLINIQUE*. Paris: Dunod.

KELLER V. et TABIN J.-P. (2002), LA CHARGE HÉROÏQUE. MISSIONS, ORGANISATIONS ET MODES D'ÉVALUATION DE LA CHARGE DE TRAVAIL DANS L'AIDE SOCIALE EN SUISSE ROMANDE. Lausanne : éésp.

KNIEBIEHLER Y. (1980), NOUS LES ASSISTANTES SOCIALES, NAISSANCE D'UNE PROFESSION. Paris : Aubier Montaigne.

KNÜPFER C. (2004), FORMATIONS DANS LE DOMAINE SOCIAL, NOTAMMENT DANS LE SERVICE SOCIAL : UN ÉTAT DES LIEUX. Berne : CSIAS.

KNÜSEL R., REY-BAERISWYL M.-C. ET AL. (2003), L'INTERVENTION SOCIALE... ENTRE INSTITUTIONS, PROFESSIONS ET FORMATIONS. Lausanne : éésp.

KOBEL A. (2004), « Ressourcenorientierte Steuerung der Fallbelastung – ein Rahmenkonzept ». *SOZIALAKTUELL*, 1, pp. 7-11.

162

KRETSCHMER M. (1982), HISTOIRES DE VIES SOCIALES, HISTOIRES DE TRAVAIL SOCIAL. L'ACTION DE QUELQUES « ANCIENS » DU TRAVAIL SOCIAL VUE À TRAVERS LA PHILOSOPHIE PERSONNALISTE. Genève : Éditions IES.

KÜHN D. (1994), JUGENDAMT, SOZIALAMT, GESUNDHEITSAMT : ENTWICKLUNGSLINIEN DER SOZIALVERWALTUNG IN DEUTSCHLAND. Neuwied : Luchterhand.

L'ÉPLATTENIER J.-P. (janvier/février 1957), « La surcharge des travailleurs sociaux face aux cas individuels. *SCHWEIZERISCHE ZEITSCHRIFT FÜR GEMEINNÜTZIGKEIT*, 1-2, pp. 11-17.

LASCOURMES P. (1977), « Prévention et contrôle social : les contradictions du travail social ». *MÉDECINE ET HYGIÈNE*, pp. 247-255.

LAVANCHY N., CLÉMENTE A. (1999), LA PRATIQUE DE LA RÉINSERTION PROFESSIONNELLE À L'HOSPICE GÉNÉRAL. Genève : Hospice général. Rapport interne.

LESCAZE B. (1985), SAUVER L'ÂME, NOURRIR LE CORPS. DE L'HÔPITAL GÉNÉRAL À L'HOSPICE GÉNÉRAL DE GENÈVE, 1535-1985. Genève : Hospice général.

LEU R. L. ET AL. (1997), LEBENSQUALITÄT UND ARMUT IN DER SCHWEIZ. Bern : Haupt.

LEY K. (1982), « La féminitude, une profession », in : Fragnière J.-P., Vuille M., ASSISTER, ÉDUQUER ET SOIGNER. Lausanne : Réalités Sociales.

LIPSKY, M. (1980), STREET-LEVEL BUREAUCRACY. DILEMMAS OF THE INDIVIDUAL IN PUBLIC SERVICES. New York : Russell Sage Foundation.

LOCHER A., KNÖPFEL C. (2001), SOZIALHILFE – EINE KONZERTIERTE AKTION? DIE INSTITUTIONNELLE ZUSAMMENARBEIT IM SPANNUNGSFELD VON SOZIALBEREICH UND ARBEITSMARKT. Luzern : Caritas-Verlag.

LORIOU M. (2000), LE TEMPS DE LA FATIGUE. LA GESTION SOCIALE DU MAL-ÊTRE AU TRAVAIL. Paris : Anthropos.

163

MÄDER U., KUTZNER ST., KNÖPFEL C. (2003), WORKING POOR EN SUISSE, DES VOIES POUR SORTIR DE L'AIDE SOCIALE. RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DU PROJET.

MADÖRIN M. (2001), « Care Economy – ein blinder Fleck der Wirtschaftstheorie ». WIDERSPRUCH, 40, pp. 41-46.

MAEDER C., NADAI E. (2002), DIE ÖFFENTLICHE SOZIALHILFE ZWISCHEN ARMUTSVERWALTUNG UND SOZIALARBEIT – EINE SOZIOLOGISCHE UNTERSUCHUNG SOZIALSTAATLICHER INTERVENTION. KURZFASSUNG ZUHANDEN DES SCHWEIZERISCHEN NATIONALFONDS. Projekt Nr. 4045-059733.

MAEDER C., NADAI E. (2003), « Professionalität unter den Bedingungen des Sozialamts: Sozialarbeit in der öffentlichen Sozialhilfe », in : Mieg H., Pfadenhauer M. (éd.), PROFESSIONELLE LEISTUNG – PROFESSIONAL PERFORMANCE. POSITIONEN DER PROFESSIONSSOZIOLOGIE. Konstanz : UVK Verlagsgesellschaft.

MAEDER C., NADAI E. (2004), ORGANISIERTE ARMUT : SOZIALHILFE AUS WISSENSSOZIOLOGISCHER SICHT. Konstanz : UVK Verlagsgesellschaft.

MAEDER C., NADAI E. (2004), « Zwischen Armutsverwaltung und Sozialarbeit : Formen der Organisation von Sozialhilfe in der Schweiz ». *SWISS JOURNAL OF SOCIOLOGY*, 30 (1), pp. 59-76

MÄGLI R. (2003/15), « Von Case Management, Personalfluktuaton und Leistungskürzungen. Antworten von Rolf Mägli und Adrian Vonnüti auf einige brisante Fragen ». *SOZIALAKTUELL*, 15, pp. 3-6.

MÄGLI R. (2003/5), « Case Management und Sozialhilfe Basel ». *SOZIALAKTUELL*, 5, pp. 2-6.

MAGNIN CH. (2005), BERATUNG UND KONTROLLE, WIDERSPRÜCHE IN DER STAATLICHEN BEARBEITUNG VON ARBEITSLOSIGKEIT. Zürich : Seismo.

164

MISPELBLOM F. (1987), UNITÉ ET DIVERSITÉ DU TRAVAIL SOCIAL. Université Paris VII : Thèse de doctorat.

MOLINIER P. (2004), « La haine et l'amour, la boîte noire du féminisme ? Une critique de l'éthique du dévouement ». *NOUVELLES QUESTIONS FÉMINISTES*, 23 (3), pp. 12-25.

MOREAU T. (2001), ÉCRIRE LES GENRES, GUIDE ROMAND D'AIDE À LA RÉDACTION ADMINISTRATIVE ET LÉGISLATIVE ÉPICÈNE. Genève, État de Genève.

MOREL S. (2000), LES LOGIQUES DE LA RÉCIPROCITÉ : LES TRANSFORMATIONS DE LA RELATION D'ASSISTANCE AUX ÉTATS-UNIS ET EN FRANCE. Paris : PUF.

MÜLLER C. (1999), WIE HELFEN ZUM BERUF WURDE, EINE METHODENGESCHICHTE DER SOZIALARBEIT, Band I. Weinheim und Basel : Beltz.

MURARD N. (2003), LA MORALE DE LA QUESTION SOCIALE. Paris : La Dispute.

NADAI E., MAEDER C. (2002), L'AIDE SOCIALE PUBLIQUE ENTRE LA GESTION DU PROBLÈME DE LA PAUVRETÉ ET LE TRAVAIL SOCIAL – UNE ÉTUDE SOCIOLOGIQUE SUR L'INTERVENTION SOCIALE DE L'ÉTAT. RÉSUMÉ DES RÉSULTATS DU PROJET.

NADAI E., SOMMERFELD P., BÜHLMANN F., KRATTIGER B. (2005), FÜRSORGLICHE VERSTRICKUNG, SOZIALE ARBEIT ZWISCHEN PROFESSION UND FREIWILLIGENARBEIT. Wiesbaden : VS Verlag für Sozialwissenschaften.

NEUMANN L., SCHAPER K. (1998), DIE SOZIALORDNUNG DER BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND. Frankfurt a. M. : Campus.

OCDE (1999), COMBATTRE L'EXCLUSION. L'AIDE SOCIALE AU CANADA ET EN SUISSE (3). Paris : OCDE

OFS (2003), LES COMPTES GLOBAUX DE LA PROTECTION SOCIALE. Neuchâtel : OFS.

165

OFS (2004), LES WORKING POOR EN SUISSE. TRAVAILLER ET ÊTRE PAUVRE. AMPLEUR DU PHÉNOMÈNE ET GROUPES À RISQUE D'APRÈS L'ENQUÊTE SUISSE SUR LA POPULATION ACTIVE 2003 (ESPA). Neuchâtel : OFS.

PELIZZARI A. (2001), DIE OEKONOMISIERUNG DES POLITISCHEN. Konstanz : UVK Verlagsgesellschaft.

PELIZZARI A. (2004), « Zwischen Prekarität und Ausgrenzung, Krisenstrategien von Working Poor ». WIDERSPRUCH, 46, pp. 43-51.

PETERS M. (2003), DAS « CHANCENMODELL » IN DEN AUGEN VON KLIENTINNEN UND MITARBEITENDEN. BERICHT IM RAHMEN DER EVALUATION DES CHANCENMODELLS. Stadt Zürich : Sozialdepartement.

PIOTET G. (2004), « Les nouvelles orientations de politique sociale dans le canton de Vaud ». ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 2, pp. 2-14.

PIVEN F. et **CLOWARD R.** (1993), *REGULATING THE POOR. THE FUNCTION OF PUBLIC WELFARE.* New York : Vintage Books.

PRO FAMILIA VAUD (éd. 2000), *FAMILLES DE LA RÉGION LAUSANNOISE. INFORMATIONS, ADRESSES UTILES.* Lausanne : Pro Familia Vaud.

RÄBER J. (1899), *DIE SCHWEIZERISCHE ARMENPOLIZEI. INAUGURAL-DISSERTATION.* Bern : Buchdruckerei Stämpfli.

RAPPORT DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL (VAUD) CONCERNANT LA RÉGIONALISATION DE L'ACTION SOCIALE. Rapport N° 182 (R 5/96) (P.L. 15/96), septembre 1996.

RAPPORTS DU CONSEIL D'ÉTAT AU GRAND CONSEIL (VAUD) CONCERNANT LA RÉORIENTATION DE L'ACTION MÉDICO-SOCIALE ET LA RÉGIONALISATION DE L'ACTION SOCIALE ET RÉPONSES AUX MOTIONS JULES JACCARD, FERNAND PETIT ET CONSORTS, AINSI QU'À L'INTERPELLATION ARMAND FOREL ET CONSORTS. Rapport N° 136 (R. 9-10/86), printemps 1987.

ROSSINI S., FAVRE-BAUDRAZ B. (2004), *LES OUBLIÉS DE LA PROTECTION SOCIALE.* Lausanne : Réalités Sociales.

ROSSINI S., FAVRE-BAUDRAZ B. (février 2004). *LES OUBLIÉS DE LA PROTECTION SOCIALE. DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS.*

SASSNICK SPOHN FRAUKE (1989), *ARMENPOLITIK ZWISCHEN HELFEN UND STRAFEN. DAS PROBLEM DER ARMUT IN WINTERTHUR VOM ANCIEN RÉGIME ZUM 19. JAHRHUNDERT.* Winterthur : Stadtbibliothek Winterthur.

SAUVIN A. (1981), *QUESTIONS POSÉES PAR LES PRATIQUES PARALLÈLES DANS LE DOMAINE DU TRAVAIL SOCIAL.* Université de Genève : Cahiers de la Section des Sciences de l'Éducation.

SCHOMERS M. (1998), *ALLTAG ARMUT. MEIN LEBEN MIT 539 DM SOZIALHILFE. EIN EXPERIMENT.* Köln : Kiepenheuer.

SCHULTHEIS F. (1999), FAMILIEN UND POLITIK. FORMEN WOHLFAHRT-STAATLICHER REGULIERUNG VON FAMILIE IM DEUTSCH-FRANZÖSISCHEN GESELLSCHAFTSVERGLEICH. Konstanz: UVK.

SECRÉTAN C. (1973), L'HÔPITAL DE CERY, 1873-1973. Lausanne: Payot et Université.

SENNETT R. (2003), RESPECT: DE LA DIGNITÉ DE L'HOMME DANS UN MONDE D'INÉGALITÉ. Paris: Albin Michel.

SIMMEL-JOACHIM M. (1990), « Frauen in der Geschichte der sozialen Arbeit – zwischen Anpassung und Widerstand, in: Cremer Ch., « FRAUEN IN SOZIALER ARBEIT. Weinheim und München: Juventa.

SOMMERFELD P., JUNGK F. (2001), BEURTEILUNG DER SOZIALHILFE IM KANTON SOLOTHURN DURCH IHRE KLIENTINNEN UND KLIENTEN, SCHLUSSBERICHT. Olten: Fachhochschule Solothurn Nordwestschweiz.

SOULET (dir.) (1998), URGENCE, SOUFFRANCE, MISÈRE: LUTTE HUMANITAIRE OU POLITIQUE SOCIALE? Fribourg: Éd. Universitaires.

167

SOULET M.-H. (1997), LES TRANSFORMATIONS DES MÉTIERS DU SOCIAL. Fribourg: Éd. Universitaires.

SOULET M.-H. (1997), PETIT PRÉCIS DE GRAMMAIRE INDIGÈNE DE TRAVAIL SOCIAL: RÈGLES, PRINCIPES ET PARADOXES DE L'INTERVENTION SOCIALE AU QUOTIDIEN. Fribourg: Éd. Universitaires.

SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2001), ZUKUNFTSFÄHIGE STÄDTISCHE STADTPOLITIK: MODELL ZÜRICH. MOTIVATION, ZIELSETZUNG UND STAND DER NEUORGANISATION DES SOZIALDEPARTEMENTS DER STADT ZÜRICH. Zürich: Edition Sozialpolitik.

SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005), FALLSTEUERUNG, HINTERGRÜNDE UND PRAXIS EINES ZUKUNFTSFÄHIGEN MODELLES. Zürich: Edition Sozialpraxis.

SOZIALDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH (2005), NEUE PERSPEKTIVEN IN DER ARBEITSINTEGRATION. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik.

STAUB-BERNASCONI S. (1995), SYSTEMTHEORIE, SOZIALE PROBLEME UND SOZIALE ARBEIT: LOKAL, NATIONAL, INTERNATIONAL, ODER: VOM ENDE DER BESCHEIDENHEIT. Bern: Haupt.

STOCKER M. (2000), LERNEN AUS DEN 90er-JAHREN. PLÄDOYER FÜR EINE ZUKUNFTSFÄHIGE SOZIALPOLITIK IM JAHRZEHNT DANACH. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik.

STOCKER M. (2003), DER CHANGE ZU EINER MODERNEN ÖFFENTLICHEN SOZIALEN HILFE. EIN WERKSTATTBERICHT. Zürich: Sozialdepartement der Stadt Zürich, Edition Sozialpolitik.

168

STOCKER M. (2005), « Unkonventionelles wagen – Zürich handelt. Sozialdepartement der Stadt Zürich, Neue Perspektiven in der Arbeitsintegration ». ED. SOZIALPOLITIK 11, pp. 16-25.

TABIN J.-P. (1995), SUR LES CHEMINS DE L'ASSISTANCE. USAGES ET REPRÉSENTATIONS DE L'AIDE SOCIALE. Lausanne: Éd. La Passerelle.

TABIN J.-P. (dir.) (en cours), LA QUESTION DE L'INTÉGRATION DANS LES DISCOURS ET LES PRATIQUES DE L'AIDE SOCIALE: L'EXEMPLE DE DEUX CANTONS ENTRE 1893 ET AUJOURD'HUI, PNR 51. Lausanne: éesp.

TABIN J.-P., KELLER V., HOFMANN K., RODARI S., DU PASQUIER A.-L., KNÜSEL R., TATTINI V. (2004), LE « TOURISME SOCIAL »: MYTHE ET RÉALITÉ. L'EXEMPLE DE LA SUISSE LATINE. Lausanne: éesp.

TATTINI V., GIANNI M., S. CATTACIN (2003). « Le workfare comme instrument de réforme ». ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE, 3, pp. 2-11.

TECKLENBURG U. (2000), RAPPORT SUR LES ÉVALUATIONS DES MESURES D'INSERTION PROFESSIONNELLE OU SOCIALE EN FAVEUR DES CHÔMEURS

EN FIN DE DROIT OU DES BÉNÉFICIAIRES DE L'AIDE SOCIALE. Berne : CSIAS.

TOGNI C., TABIN J.-P., FRAUENFELDER A. (10.02.2005), « La législation vaudoise sur l'assistance, XIX^e-XXI^e siècle ». Texte provisoire dans le cadre de la recherche PNR 51 « La question de l'intégration dans les discours et les pratiques de l'aide sociale : l'exemple de deux cantons entre 1983 et aujourd'hui ». Lausanne : éesp.

TRECHSLIN A. (2002), « Historischer Rückblick aus Sicht der Sozialhilfe », in : Baviera V. (éd.) (2002), **PROJEKT CASE MANAGEMENT SOZIALHILFE DER STADT BASEL. EIN INTEGRIERTES BERATUNGS- UND SCHULUNGSANGEBOT.** Luzern : Interact, Hochschule für Soziale Arbeit Luzern.

VERDÈS-LEROUX J. (1978), **LE TRAVAIL SOCIAL.** Paris : Éd. Minuit.

WACQUANT L. (2004), **PUNIR LES PAUVRES. LE NOUVEAU GOUVERNEMENT DE L'INSÉCURITÉ SOCIALE.** Marseille : Agone.

WILENSKY H. (1964), « The professionalization of Everyone ? » **AMERICAN JOURNAL OF SOCIOLOGY**, 70, pp. 137-158.

WYSS K. (1994), « Oeffentliche Sozialhilfe im Struktur- und Leistungsvergleich », in : Fragnière (éd.), **SOZIALHILFE, AIDE SOCIALE.** Lausanne : Direction du PNR 29.

WYSS K. (2000), « ÉVOLUTION DES MESURES D'INTÉGRATION DE L'AIDE SOCIALE ». OFS : **ASPECTS DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**, Rapport de recherche, 13.

ZELLER S. (1994), **GESCHICHTE DER SOZIALARBEIT ALS BERUF. BILDER UND DOKUMENTE (1893-1939).** Pfaffenweiler : Centaurus.

LES CAHIERS DE L'EESP

Véréna Keller

AIDER ET CONTRÔLER. LES CONTROVERSES DU TRAVAIL SOCIAL

14 x 21,5 cm, broché, 2005, 176 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-045-4

La précarisation des conditions d'emploi et la remise en cause de l'État social transforment profondément la société. Quelle est aujourd'hui la place du travail social ? À qui et à quoi sert-il ? Doit-on aider tout le monde ou seulement ceux et celles qui le méritent ? Comment concilier l'aide et le contrôle ?

Cet ouvrage s'intéresse autant aux principes de l'action sociale qu'à l'intervention des professionnel·le·s. Fondé sur une étude des services d'aide sociale de Zurich, de Bâle, de Genève et du canton de Vaud, il analyse différents modèles d'organisation. Quels sont les principes de l'aide ? Selon quels critères les services sociaux attribuent-ils les prestations, chroniquement insuffisantes ? L'égalité de traitement des bénéficiaires est-elle respectée ? Comment les tâches sont-elles réparties entre différents métiers ? Entre spécialistes et généralistes ? Entre femmes et hommes ?

Marianne Modak et Françoise Messant

**ENTRE ENGAGEMENT ET ARRANGEMENTS. LE SENS
DE LA RESPONSABILITÉ CHEZ LES COLS BLANCS DE PME**

14 x 21,5 cm, broché, 2005, 178 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-044-6

Les restructurations des entreprises suscitent-elles l'adhésion du personnel dans le sens voulu par leurs initiateurs? Dans quelle mesure le personnel répond-il aux injonctions d'une direction qui lui ordonne de prendre des initiatives, d'être entreprenant et responsable?

Basé sur des entretiens approfondis auprès de cols blancs travaillant dans des petites et moyennes entreprises industrielles de Suisse occidentale, cet ouvrage veut répondre à ces questions primordiales, et pourtant négligées, que soulève la restructuration. Il montre que si la responsabilisation des cols blancs diffère selon les étapes des restructurations en cours dans l'entreprise, cela ne se fait pas systématiquement dans le sens recherché par la direction.

Anne Steudler-Zinszner

ENFANT ET DROIT D'EXPRESSION.

APPLICATION DE LA CONVENTION DES NATIONS UNIES DE 1989

14 x 21,5 cm, broché, 2004, 128 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-043-8

Ratifiée non sans mal par la Suisse, la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant (1989) bouleverse, pour autant qu'on y prenne garde, les représentations traditionnelles de l'enfance. Jusque-là, l'enfant était considéré comme un objet de droit, bénéficiant à ce titre d'un certain nombre de protections formelles. La Convention le définit comme un sujet de droit, lui conférant désormais un statut juridique qui le désigne apte à l'autodétermination et lui octroie la compétence de donner son avis.

Droit à la protection d'une part, droit à l'autonomie de l'autre, sont deux principes qui, sans être contradictoires, expriment une tension. Une tension qu'analyse Anne Steudler-Zinszner à partir de son travail de diplômée d'éducatrice de la petite enfance, tant sur la base des textes juridiques et de l'avis d'experts que sur celle d'entretiens auprès de spécialistes de la petite enfance. Le droit d'expression, le plus novateur, est abordé plus particulièrement.

Ne nous méprenons pas. En examinant de près la question des droits accordés à l'enfance, cet ouvrage ne se veut pas une énième contribution à la dispute, souvent marchande, sur l'enfant roi ou sur l'enfant tyran. Reste qu'il n'est pas vain de savoir de quoi on parle dès lors qu'on invoque les droits de l'enfant.

Joseph Coquoz, René Knüsel,
avec la participation de Gafia Galay, Gabriel Guélat, Maurice Jecker-Parvex

**L'INSAISSABLE PRATIQUE.
TRAVAIL ÉDUCATIF AUPRÈS DE PERSONNES SOUFFRANT DE
HANDICAP. ÉTUDE PILOTE**

14 x 21,5 cm, broché, 2004, 196 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-042-X

Que font les éducateurs et les éducatrices spécialisé·e·s ? À l'heure des compressions budgétaires, nécessitant une évaluation, une justification de l'ensemble des dépenses publiques, cette question prend une résonance toute particulière. Or, les réponses qu'on peut lui apporter manquent généralement de contenu précis. Le propos courant veut que les éducateurs... élèvent, qu'ils guident, qu'ils accompagnent – autant de métaphores traduisant l'embarras.

L'ambition de ce livre, fruit d'une recherche, est de décrire et d'analyser les actions de ces professionnels, non pas dans une perspective de contrôle ou de normalisation, mais pour faire apparaître ce qui constitue la quotidienneté de leurs pratiques. Pour accéder à celles-ci, il est nécessaire de briser quelques clichés et de se doter d'une méthode d'investigation comprenant l'observation des acteurs et leur implication par la parole.

Jean-Pierre Tabin, Véréna Keller, Kathrin Hofmann, Sophie Rodari,
Anne-Lise Du Pasquier, René Knüsel, Véronique Tattini

**LE « TOURISME SOCIAL » : MYTHE ET RÉALITÉ.
L'EXEMPLE DE LA SUISSE LATINE**

14 x 21,5 cm, broché, 2004, 208 pages, 30 francs, ISBN 2-88284-041-1

Un spectre hante les États fédéraux, le spectre du « tourisme social », une pratique qui consisterait à choisir un lieu de domicile en fonction des prestations sociales offertes par une région.

Pour qu'un « tourisme social » existe, trois conditions sont requises :

D'abord, les inégalités de prestations entre régions doivent être importantes. Ensuite, l'information sur ces inégalités doit être accessible au plus grand nombre. Enfin, il faut que des personnes décident de déménager pour profiter de ces différences de prestations.

Qu'en est-il dans la réalité ? Le « tourisme social » existe-t-il ?

À partir d'une enquête approfondie dans les cantons de Suisse latine, cet ouvrage donne une réponse à cette question.

Éditions EESP, chemin des Abeilles 14
CH-1010 Lausanne
Tél. 021 651 62 00 – Fax 021 651 62 88

Tous ces ouvrages sont disponibles chez votre libraire

Ils sont diffusés en Suisse par :
Albert le Grand SA
Route de Beaumont 20, 1700 Fribourg
Tél. 026 425 85 95 – Fax 026 425 85 90

Ils sont diffusés hors de Suisse par :
CID, bd Saint-Michel 131, 75005 Paris

Imprimé à Genève en septembre 2005

AIDER ET CONTRÔLER

La précarisation des conditions d'emploi et la remise en cause de l'État social transforment profondément la société. Quelle est aujourd'hui la place du travail social? À qui et à quoi sert-il? Doit-on aider tout le monde ou seulement ceux et celles qui le méritent? Comment concilier l'aide et le contrôle?

Cet ouvrage s'intéresse autant aux principes de l'action sociale qu'à l'intervention des professionnel·le·s. Fondé sur une étude des services d'aide sociale de Zurich, de Bâle, de Genève et du canton de Vaud, il analyse différents modèles d'organisation. Quels sont les principes de l'aide? Selon quels critères les services sociaux attribuent-ils les prestations, chroniquement insuffisantes? L'égalité de traitement des bénéficiaires est-elle respectée? Comment les tâches sont-elles réparties entre différents métiers? Entre spécialistes et généralistes? Entre femmes et hommes?

Les Cahiers de l'ésp
Chemin des Abeilles 14
1010 Lausanne

ISBN 2-88284-045-4



9 782882 840455