LE DOSSIER DU MOIS DE L'ARTIAS

Aider et contrôler. Travail social entre Rhin et Rhône

Dossier préparé par:

Véréna Keller, *professeure à l'éésp-Hes·so*

Auteure de *Aider et contrôler, les controverses du travail social*. Lausanne: Cahiers de l'éésp (2005)

Avril 2006

Avertissement : *Le contenu des «dossiers du mois» de l'ARTIAS n'engage que leurs auteur-es*

R E S U M E

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 toutefois devenues massives et multiples. On le dit trop cher et inefficace, mal organisé, non coordonné, réfractaire aux réformes. Ses prestations seraient trop généreuses, il tolérerait de nombreux abus et favoriserait la déresponsabilisation des personnes, faux invalides, faux chômeurs, faux pauvres qui «se prélassent dans le hamac social» selon l'expression alémanique.
Ces controverses peuvent se comprendre si on se situe dans le contexte de la précarisation des conditions d'emploi et de la remise en cause de l'Etat social qui transforment profondément la société. Elles rendent nécessaire l'étude d'anciennes questions de l'action sociale: qui doit-on aider, comment faut-il aider, et qui est responsable de l'aide? Doit-on aider tout le monde ou seulement ceux et celles qui le méritent? L'aide est-elle un droit ou une dette, et quels devoirs implique-t-elle pour celui ou celle qui en bénéficie? Comment concilier l'aide et le contrôle? Faut-il aider avec de l'argent ou procurer un emploi? Que faire lorsqu'il n'y a pas d'emploi? Qui doit aider, la famille, la commune ou l'Etat? Des assistantes sociales, du personnel administratif, des élus politiques? Vieux débats sur la solidarité, sur la démocratie, «*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*» (Dubet, 2002, 234).
Ce dossier apporte quelques éléments de réponse à ces questions. Il est fondé sur une étude comparative des services d'aide sociale des villes de Zurich et de Bâle et des cantons de Genève et de Vaud qui vient d'être publiée par les Cahiers de l'éésp1.

R I A S S U N T O

Gli interrogativi sul lavoro sociale sono vecchi quanto il lavoro sociale stesso. Tuttavia, da qualche tempo, le critiche di cui è oggetto sono diventate massive e multiple. Si dice che sia troppo caro e inefficace, mal organizzato, non coordinato, refrattario alle riforme. Le sue prestazioni sarebbero troppo generose, tollererebbe numerosi abusi e favorirebbe la deresponsabilizzazione delle persone, falsi invalidi, falsi disoccupati, falsi poveri che, traducendo l'espressione tedesca, «si abbandonano nell'amaca sociale».
Queste controversie si possono comprendere se ci si situa nel contesto della precarizzazione delle condizioni d'impiego e della rimessa in discussione dello Stato sociale, che trasformano profondamente la società e rendono necessario riprendere vecchi quesiti dell'azione sociale: chi si deve aiutare, come si deve aiutare e chi è responsabile dell'aiuto? Si devono aiutare tutti o solo quelli e quelle che lo meritano? L'aiuto è un diritto o un debito, e quali doveri implica per colui o colei che ne beneficia? Come conciliare l'aiuto e il controllo? Si deve aiutare finanziariamente o procurare un impiego? Cosa fare quando non c'è impiego? Chi deve aiutare, la famiglia, il comune o lo Stato? Degli assistenti sociali, del personale amministrativo, dei politici? Vecchi dibattiti sulla solidarietà, sulla democrazia, *«sul debito della società nei confronti dei poveri e su quello dei poveri nei confronti della società, sui «buoni» e sui «cattivi» poveri»* (Dubet, 2002, 234).
Questo dosser porta qualche elemento di risposta a queste domande. Si basa su uno studio comparativo dei servizi di assistenza sociale delle città di Zurigo e Basilea e dei cantoni di Ginevra e Vaud, appena pubblicata sui Quaderni dell'éésp.

---

[1] Keller Véréna (2005), *Aider et contrôler, les controverses du travail social*. Lausanne: Cahiers de l'eesp.

Quelle aide pour qui? Les principes de l'aide sociale

Depuis l'année 2000, il existe en Suisse un droit constitutionnel à l'aide sociale (ou assistance publique selon la terminologie plus ancienne): *«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»*[2]. 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[3].

Dès les années 1990, la plupart des cantons suisses se sont lancés dans des réformes de l'aide sociale. Différents principes sont à l'œuvre dans ces nouveaux régimes: l'instauration d'un droit à l'aide, le fait que celle-ci ne soit plus remboursable ainsi que l'obligation de participer à des programmes dits d'insertion. La stratégie de «retour à l'emploi», de *Back to Work*[4] ou d'activation est pratiquée selon des modalités divergentes, notamment en ce qui concerne le degré de contrainte et les incidences financières[5].

Les deux villes alémaniques étudiées ont construit l'aide sociale sur une logique dite 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 de Bâle.

Les deux cantons romands ont quant à eux 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 (1995 pour Genève, 1997 pour le canton de Vaud), «empilent les dispositifs» pour reprendre l'expression de 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 dès 2006 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.

---

[2] Constitution fédérale, entrée en vigueur le 1.1.2000, article 12.

[3] 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).

[4] Terme utilisé 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), Interinstitutionnelle Zusammenarbeit im Spannungsfeld von Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe.

[5] Voir notamment Cattacin et al., 2002.

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 sont 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.

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 co-organisées par plusieurs acteurs (assurance chômage, assurance invalidité, aide sociale), de statut public, associatif ou parfois, lucratif, notamment à Bâle et à Zurich.

Plusieurs études ont analysé l'effet de ces mesures sur les bénéficiaires[6]. Elles montrent que la grande majorité des bénéficiaires désire 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 plutôt une fonction de normalisation et de justification. Elles imposent et valorisent davantage l'attitude 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 exagérées 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 à faire […] 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).

[6] Notamment: Felder, 1997; Da Cunha, 2000; Tecklenburg, 2000; Wyss, 2000; Cattacin et al., 2002; Aeppli et al., 2004; Da Cunha et al., 2004.

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*» pour reprendre la formule de Boltanski et 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 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 laide sociale ne 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 prononcé, 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 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 introduit 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* étasunien.

La logique d'activation se marie mal avec le droit à l'aide. Elle crée de nouvelles formes de domination et de discipline. 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.*»[7]

Seconde question: qui doit aider? La commune, le canton, une œuvre d'entraide privée? Chaque région étudiée donne une autre réponse à cette question.

Qui doit aider? La responsabilité de l'aide sociale

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

[7] Piven, Cloward, 1993, 396, cité par Wacquant, 2004, 80.

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.

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 privé 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.

On constate, 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), comme nous allons le voir maintenant en abordant notre troisième question.

Comment aider? Les modèles d'organisation

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

Les modèles d'organisation

Ville de Zurich	Modèle de travail social qui intègre polyvalence et spécialisations. Aide organisée en deux étapes. Accueil immédiat. 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.
Ville de Bâle	Modèle administratif spécialisé, séparation entre aide financière et accompagnement social. Aide organisée en deux étapes. Accueil immédiat. 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.
Canton de Genève	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. 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.
Canton de Vaud	Modèle de travail social selon une approche globale non spécialisée. L'aide sociale et le RMR social (tout comme le nouveau RI avec ses mesures d'insertion sociale) 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 sont assurées par des assistants sociaux, secondés par du personnel administratif. Certains CSR/CSI connaissent une spécialisation des fonctions. Le RMR professionnel (et les mesures d'insertion professionnelle du nouveau RI) est géré à partir des ORP par des conseillers ORP.

Dans les deux villes alémaniques, le parcours des bénéficiaires a été structuré pour les aiguiller vers différents spécialistes. En conséquence, la répartition des tâches entre personnel social et personnel 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 assignées à des travailleurs sociaux, d'autres à des employés administratifs.

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 plusieurs 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 locales personnalisées. Les fonctions et tâches du personnel administratif sont en permanence rediscutées. La répartition des tâches entre personnel social et personnel administratif est rarement jugée satisfaisante. Par ailleurs, les deux cantons romands n'ont pas pris de mesures de rationnement explicites pour faire face à l'augmentation du nombre de dossiers.

Hésitations et expérimentations

La comparaison synchronique des quatre régions aboutit au même constat que l'on peut faire dans une mise en perspective historique: on n'observe pas de logiques ou de lignes de développement nettes, mais plutôt un ensemble d'hésitations et d'expérimentations successives 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 par les communes et il est limité dans les deux cantons alémaniques. 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'hésitations. 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 XXe siècle, sont à nouveau réunis au début du XXIe 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 tend désormais à remplacer les travailleurs sociaux. Les élus locaux restent cependant présents. Cette tendance à attribuer davantage de compétences financières au personnel administratif est commune aux quatre régions. 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 va-t-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?

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 avec cette question que je terminerai ce dossier.

Quel travail social?

Si, dans les années 1970, les travailleuses et travailleurs sociaux considéraient, schématiquement, les problèmes des personnes comme le résultat d'inégalités sociales, cette approche structurelle semble avoir cédé aujourd'hui le pas à une compréhension plus individualisée, plus 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, estimant que ce dernier maintient les personnes en situation de dépendance. Certains assistants sociaux dénoncent un manque de volonté, notamment de la part de la catégorie des jeunes adultes, qui semblent sur le point de devenir un groupe phare des assistés indignes. Ils ignorent le problème social du chômage, le manque de

places d'apprentissages et l'absence de perspectives de participer à la société qui frappent la jeunesse, et accusent les seuls 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).

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, d'émancipation et de normalisation. 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 la référence au droit fondamental à l'aide est d'une importance cruciale. De ce droit découle 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 sous ses diverses formes.

Charité, solidarité, police

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, l'action sociale se trouve à un carrefour décisif. Trois voies semblent possibles. Premièrement, l'action sociale 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 formeraient alors 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. L'action sociale 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 l'animation et 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 professionnel-le-s 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 du droit à l'aide et à la solidarité d'un État social? Seuls et sans appui politique, ils et elles 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. et al. (2004), *Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose*. Nationalfondsprogramm 45 «Sozialstaat». Zürich: Rüegger.

Bec C. (2004), *Mutations de l'État social: l'exemple des politiques de l'emploi*, *Aspects de la sécurité sociale,* 4, 25 – 35.

Boltanski L., Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*. Paris: Gallimard.

Castel R. (1995), *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*. Paris: Fayard.

Cattacin S., Gianni M., Mänz M., Tattini V. (2002), *Retour au travail! Le workfare comme instrument de réforme.* Fribourg: Éd. Universitaires.

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.

Dubet F. (2002), *Le déclin de l'institution*. Paris: Seuil.

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.

Keller Véréna (2005), *Aider et contrôler, les controverses du travail social*. Lausanne: Cahiers de l'eesp

Magnin Ch. (2005), *Beratung und Kontrolle, Widersprüche in der staatlichen Bearbeitung von Arbeitslosigkeit*. Zürich: Seismo.

Murard N. *(2003), La* morale de la question sociale. Paris: La Dispute.

Piven F. et Cloward R. (1993), *Regulating the Poor. The Function of Public Welfare.* New York: Vintage Books.

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.

Wacquant L. (2004), *Punir les pauvres. Le nouveau gouvernement de l'insécurité sociale*. Marseille: Agone.

Wyss K. (2000), *Évolution des mesures d'intégration de l'aide sociale.* OFS: *Aspects de la sécurité sociale,* Rapport de recherche, 13.