

Laboratoires de professionnalisation ? Les organismes et la coordination du secteur social en Suisse

Résultats d'un projet de recherche mené dans le cadre du PNR 76

Prof. Gisela Hauss, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit
Markus Bossert, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit
Dr Kevin Heiniger, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit

Le financement et la coordination étaient des tâches dans le domaine social et une première réponse aux griefs du public critiquant le manque de contrôle, de régulation et de professionnalisme : c'est avec ces visées que l'organisation faitière « Conférence nationale suisse du travail social » (LAKO) a été fondée dans les années 1930. En partant des activités de la LAKO en tant que point de coordination central, le projet de recherche présente, pour la première fois de manière systématique et complète, des résultats sur les stratégies et les constellations d'acteurs et d'actrices en mutation dans la pratique de l'État social depuis les premières décennies du 20e siècle jusqu'aux restructurations des années 1990. Le projet permet d'acquérir de nouvelles connaissances sur les arrangements, les modèles de financement et les formes mixtes complexes entre les acteurs privés et publics. Il complète les approches régionales de la recherche sur l'assistance privée et, ainsi, rend pour la première fois le débat possible dans une perspective nationale, incluant différents domaines et niveaux de l'assistance, ainsi que dans une perspective transnationale.

Arrière-plan, objectif du projet et plan de recherche

Jusqu'à présent, les recherches sur les mesures de coercition à des fins d'assistance et les placements extrafamiliaux n'ont guère mis en évidence l'importance des initiatives prises au niveau national pour une professionnalisation dans le domaine social (Hauss/Gabriel/Lengwiler 2018, Germann/Odier 2019). Le projet présenté ici a pris cette lacune de la recherche comme point de départ et a défini l'ensemble de la Suisse comme champ d'investigation. Le projet s'est penché sur la question de savoir comment et dans quel contexte des constellations d'acteurs et d'actrices agissant à l'échelle nationale se sont engagées à imposer des normes communes au système social hétérogène en Suisse. Cette perspective a permis d'examiner qui, au niveau national, a avancé quels arguments, pour ou contre une coordination et une harmonisation globales du paysage très fragmenté de l'aide sociale. Cette question a conduit l'équipe de recherche au cœur des interdépendances entre les organisations et les organismes gouvernementaux et non gouvernementaux, entre les structures et les pratiques internationales, nationales et régionales. Concrètement, le projet a suivi les activités de l'organisation faîtière LAKO, active sur la scène nationale, entre 1932 et 2000 et les activités déterminantes jusqu'à aujourd'hui.

Une soixantaine d'œuvres sociales privées, d'associations faîtières et professionnelles privées, ainsi que des offices fédéraux et des regroupements de services cantonaux étaient membres de la LAKO dans toute la Suisse. Celle-ci a agi sur la scène nationale, s'est considérée comme un laboratoire de professionnalisation et a participé en première ligne à la discussion sur le profil normatif de l'État social suisse. En tant qu'« agence communicative » (Siegenthaler 1997, p. 25) et « plate-forme d'échange » (Matter 2011, p. 292 ss.), elle s'est positionnée dans l'espace intermédiaire entre l'État et la société civile (Heiniger et al. 2017) - où elle a plaidé

contre la fragmentation du paysage de l'assistance et en faveur d'une harmonisation et d'une professionnalisation des services sociaux. Sans être intégrée dans des structures étatiques, elle a donc fonctionné comme un substitut à l'office des affaires sociales, qui n'existait pas au niveau fédéral. Son dynamisme et son profil d'activités dans le domaine social lui ont valu une reconnaissance à l'international, et en a fait un interlocuteur important pour la représentation de la Suisse dans les congrès internationaux, les programmes de l'ONU et le débat international sur l'importance des droits sociaux fondamentaux de la Déclaration des droits de l'homme. Le projet de coordination et de standardisation du domaine de l'action sociale en dehors des grands organismes d'assurance et des transferts étatiques, lancé par la LAKO il y a près d'un siècle, n'est pas encore achevé à ce jour. Grâce à des interviews et à un groupe d'accompagnement composé de représentantes et de représentants d'associations et de conférences actuelles dans le domaine de l'aide sociale, de l'aide aux personnes handicapées et du travail avec les enfants et les jeunes, qui se penchent aujourd'hui sur ce thème, le projet a rapproché la recherche du présent.

Le projet repose sur une analyse du discours (Jäger 2012, Keller 2005). Il se base sur le stock de données sur la LAKO aux Archives sociales suisses. Au-delà des recherches dans les archives, douze entretiens ont été menés (Bogner et al. 2005, Wierling 2008), six entretiens avec des témoins et six entretiens avec des professionnels, des expert-es qui travaillent actuellement dans des associations et des conférences actives dans le domaine social à l'échelle nationale. Les interviews ont été transcrites mot par mot, et leur contenu a été analysé (Mayring 2010) à l'aune de la Grounded Theory (Strauss/Corbin 1996).

Résultats

Dans la recherche sur laquelle nous nous basons ici, le bien-être social se présente comme une production conjointe prise entre plusieurs feux et difficile à manier. La LAKO s'est efforcée de les amener à nouer un rapport aussi positif que possible. Or, dans sa quête d'un ordre garantissant une vue d'ensemble, elle s'est heurtée à des orientations d'action incohérentes et à des intérêts particuliers d'autres parties prenantes dans les contextes d'action de la création de bien-être, à des groupes d'intérêts aux modèles de rationalité très différents au niveau de l'administration publique, de la politique ou du secteur privé de l'action sociale. Nous présentons ci-après en huit points la manière dont cette production conjointe s'est déroulée.

Coordination dans le secteur privé des services sociaux

La volonté des figures de proue de l'assistance sociale d'établir un certain ordre, une planification et une systématisation dans le morcellement du système d'assistance privé apparaît comme une motivation fondamentale dans les documents fondateurs de la LAKO – qui a été créée afin de mettre en place une *meilleure coordination parmi sa soixantaine de membres, qu'il s'agisse d'institutions privées, d'œuvres d'entraide, d'associations ou de centres de formation. La création et le développement, dans les années 1930, de la Zewo (centre de renseignement sur les œuvres de bienfaisance des organisations d'utilité publique), grâce à laquelle les dons et donc les flux financiers du secteur privé ont été réglementés et soumis à un certain contrôle, représentent un premier succès dans cette démarche.*

Arrangements entre la Confédération et la société civile

Afin de renforcer la coordination, la LAKO a mis en relation différents acteurs du domaine

social. Le projet étudie cette activité et met en évidence des arrangements et des formes mixtes complexes entre les constellations d'acteurs privés et publics. L'analyse met ainsi en lumière l'espace intermédiaire, aux multiples ramifications, entre les milieux de la société civile et les milieux gouvernementaux, et distingue ainsi des formes de collaboration extrêmement diverses. Le fait de les avoir identifiés et d'en avoir déterminé l'importance est un résultat majeur du projet. Sur cette base, il a été possible d'évaluer quels arrangements renforçaient le projet d'uniformisation et d'harmonisation. En outre, il est apparu que les acteurs intervenant sur plusieurs plans ont vu leurs positions renforcées et ont gagné en influence.

Les constellations d'acteurs internationaux comme troisième force dans la structure nationale

L'une des principales conclusions du projet est que la LAKO n'a pas seulement noué des liens au niveau national, mais qu'elle a également échangé avec des réseaux internationaux. La tâche que s'était assignée la LAKO de mettre en relation les acteurs du bien-être social ne se limitait donc pas au niveau de l'État social national, mais menait en outre à des réseaux internationaux dans lesquels le savoir en sciences sociales et les orientations normatives étaient négociés, surtout dans les cercles académiques. Or, la manière dont ce savoir, ainsi que les coopérations qui s'y rapportent, a influencé la formation et la pratique de l'assistance aux pauvres en Suisse, d'approche traditionnellement pragmatique et régionale, n'est nullement globale ni simultanée. Au contraire, la documentation, la professionnalisation et la coopération attendues ont été contestées et les impulsions données pour suivre les développements internationaux ont généré des situations critiques dans le contexte national, qui ont à leur tour entraîné des évolutions inégales entre les villes et les régions rurales, ainsi qu'entre les différents secteurs de l'aide sociale.

Rêves étatistes et initiatives avortées

Dans le contexte des réseaux internationaux, où le développement de l'État social a fait l'objet de discussions animées, des voix se sont fait entendre dans l'entourage de la LAKO pour réclamer l'institution d'un office des affaires sociales au niveau fédéral. Notre recherche montre quand et comment ont été mises les entraves qui ont empêché la réalisation de cette aspiration dans les décennies d'après-guerre. En conséquence, l'aide à l'enfance et à la jeunesse, un domaine important de l'action sociale, est restée entre les mains de ce que l'on appelait à l'époque les « forces privées bien intentionnées », et la Confédération a laissé la compétence des interventions publiques dans les familles et l'éducation à des niveaux politiques subordonnés. Lorsque, au début des années 1970, la critique financière et économique de la politique sociale de l'État s'est fait entendre et que les prestations sociales ont été de plus en plus mesurées à l'aune de normes économiques, l'époque du développement des structures de l'État social s'est achevée sans que l'aide à l'enfance et à la jeunesse, entre autres, ait été intégrée aux structures de l'État. Un élargissement au niveau fédéral ne correspondait plus à l'agenda de la politique sociale de l'État. L'absence d'un office des Affaires sociales au niveau fédéral, qui avait été dénoncée au cours des décennies précédentes, est par conséquent restée une lacune, qui a été reléguée à l'arrière-plan, car elle s'inscrivait dans la tendance à la privatisation croissante des années 1990, dans le cadre de laquelle les tâches de l'État ont été de plus en plus déléguées à des acteurs privés.

Les paradoxes d'un plan global

L'idée de la LAKO était de coordonner les différentes institutions d'assistance et d'éducation et de développer un plan global pour le bien-être. Mais cette idée d'un plan global coordonné est restée lettre morte. Dans notre re-

cherche, cela se traduit clairement par le projet d'inscrire différents types de foyers dans une logique nationale, complémentaire et coordonnée. Cela a été possible uniquement dans des secteurs spécifiques, par exemple dans le domaine des foyers de justice (Office fédéral de la justice), des foyers soutenus par l'assurance-invalidité (Office fédéral des assurances sociales) ou des ateliers de formation pour jeunes (Office fédéral de l'industrie, des arts et métiers et du travail). Ces derniers avaient droit à des fonds de la part de l'État fédéral, à condition de respecter des normes prédéfinies. Dans ces secteurs de l'institution, des groupes de travail se sont réunis à l'échelle nationale et se sont efforcés de définir des normes et un langage communs. D'autres secteurs de l'action sociale n'ont pas participé à ces évolutions, les incitations par le biais de subventions ayant fait défaut. Dans ces conditions, les processus de professionnalisation se sont déroulés de manière très hétérogène dans des segments spécifiques en ce qui concerne les dynamiques, les degrés et les vitesses de changement. La professionnalisation était segmentée, sans pouvoir suivre un plan global.

Un faux calcul par rapport aux promesses du néolibéralisme

Alors que la littérature spécialisée s'accorde largement sur le fait qu'une refonte des structures administratives de l'État a eu lieu depuis les années 1990, les résultats de la recherche présentés ici démontrent tout d'abord une réduction du soutien de l'État depuis les années 1970, clairement perceptible dans le domaine de l'aide sociale organisée par le secteur privé. Dans les années 1970, les discussions de la LAKO distinguaient clairement un avant et un après en ce qui concerne les années de récession. Dix ans plus tard déjà, en 1984/85, les procès-verbaux de « discussions de groupe » menées avec des membres de la LAKO font état de nouvelles tensions dans la concurrence pour les subven-

tions fédérales entre les grandes et les petites œuvres d'entraide. Trouver un *modus vivendi* du secteur social dans le champ de forces en mutation entre l'agenda d'un État social tendait vers les considérations purement économiques, une science critique et des œuvres d'entraide de petite et de grande envergure en concurrence les unes avec les autres dans le sens d'une coordination globale était, on peut le constater, quasiment impossible à réaliser. La longue période d'étude montre que le vent avait tourné. Ainsi, dans une logique économique où les différentes œuvres souhaitaient négocier leurs prestations et leurs achats de services directement sur le marché, un consensus sans rapport avec les coûts n'était plus à l'ordre du jour.

Conclusion : des compétences réglementées de manière ambivalente comme protection insuffisante contre la violence institutionnelle

La perspective adoptée met ainsi en lumière les deux aspects : des arrangements réussis au niveau national, qui ont permis la mise en place d'un certain ordre, d'une vue d'ensemble et donc une planification et une professionnalisation dans des segments spécifiques, et en même temps une déconvenue majeure du plan général. Cette dernière a favorisé une ap-

proche pragmatique, axée sur des secteurs spécifiques, au détriment d'une harmonisation et d'une systématisation globales couvrant l'ensemble du secteur social. Si des directives ont certes été adoptées, elles n'ont pas tardé à être contournées dans d'autres domaines. Ainsi, les échanges professionnels d'inspiration démocratique sont restés enfermés dans des segments spécifiques, sans franchir les lignes de fracture vers d'autres domaines. Cela permet d'expliquer que l'arbitraire, les abus et le manque de coordination dans le domaine social ont certes été évoqués et vivement critiqués, alors que dans le même temps, dans d'autres domaines, la violence, l'exploitation du travail et la négligence ont continué à marquer la pratique pendant des décennies. En portant attention à ces inégalités causées par la politique sociale, les résultats présentés ici offrent un élargissement des possibilités d'interprétation des injustices commises dans le contexte d'une modernisation fragmentaire et ambivalente du secteur du bien-être social.

Importance des résultats pour la pratique et recommandations

La *Conférence nationale du travail social* a fondamentalement misé sur la force transformatrice de la coordination et de la professionnalisation au niveau de la société civile. L'analyse de leurs stratégies, de leurs activités et de leurs effets permet toutefois de conclure que l'absence d'un ordre juridique soutenant cet engagement s'est traduite par des évolutions très inégales. Exclure des pans entiers de l'aide sociale de la participation aux processus de modernisation et de professionnalisation, qui s'en trouve renforcée – comme on peut le constater par exemple dans l'éducation extrafamiliale, notamment les foyers pour enfants et les enfants placés –, détermine la persistance de pratiques d'aide sociale portant atteinte à l'intégrité. Afin de créer aujourd'hui d'autres conditions, nous recommandons une plus grande réglementation juridique de l'accès aux prestations et

des procédures de décision, associée à un renforcement de la transparence et de la participation des destinataires à ces procédures ainsi qu'à la fourniture des prestations elles-mêmes.

Dans notre projet, nous avons constaté une *professionnalisation segmentée* dans le secteur social. Sur la base de ces constats historiques, nous recommandons à la politique sociale actuelle de garantir l'accès aux prestations pour les groupes de destinataires qui sont jusqu'à présent moins protégés ou moins visibles publiquement. En font partie, outre les enfants et les jeunes pris en charge en dehors de la famille, les domaines des réfugiés et des sans-papiers.

L'analyse de l'évolution sur un siècle de la création de bien-être entre les différents niveaux politiques de la Suisse montre clairement que l'intégration de certaines tâches et compétences dans les structures étatiques au niveau fédéral a été empêchée par le principe de subsidiarité qui s'est imposé. Ainsi, malgré des efforts pour les introduire dont l'histoire est parsemée, il n'existe à ce jour en Suisse ni loi sur l'aide sociale, ni loi sur l'aide aux enfants et aux jeunes, ni office des affaires sociales chargé de la coordination au niveau fédéral. Au regard de l'évolution historique, l'opportunité de changement réside donc avant tout dans les structures qui associent une collaboration intercantonale à une collaboration avec des groupes spécialisés. Notre recommandation à la Confédération et aux cantons est de développer ces formes de collaboration transcendantes entre groupements intercantonaux et agences spécialisées, qui se sont développées historiquement pour la Suisse, et de les assurer financièrement avec des fonds fédéraux. Les normes professionnelles peuvent ainsi gagner en efficacité dans des structures légitimées démocratiquement.

Notre recherche montre que le développement national des structures de l'État social en Suisse a été inspiré par des impulsions provenant de réseaux internationaux. Dans le prolongement de cette évolution, nous recommandons à la Confédération, aux cantons et aux ONG de continuer de se pencher sur les discussions techniques transnationales et les normes internationales. Il s'agit notamment de la Convention des Nations unies relative aux droits de l'enfant et de la Convention des Nations unies relative aux droits des personnes handicapées. Ainsi, la Suisse a signé en 1997 la Convention relative aux droits de l'enfant, adoptée par l'ONU en 1989, et en 2014 la Convention relative aux droits des personnes handicapées, adoptée en 2006. Jusqu'à présent, les deux documents n'ont été que partiellement mis en œuvre. En ce qui concerne les droits de l'enfant, par exemple, il s'agit de traiter des grandes différences de mise en œuvre entre les cantons ainsi que du respect des droits des enfants issus de familles économiquement et socialement défavorisées, des enfants handicapés et des enfants issus de l'immigration. La recommandation de promouvoir la mise en œuvre s'adresse à la Confédération et aux cantons, ces derniers étant compétents en matière sociale, en matière de prestations et d'accès à celles-ci. Nous recommandons une stratégie intégrée au niveau fédéral et cantonal, telle qu'elle a été mise en place dans l'article 26 de la LEEJ pour une période limitée. Cette stratégie a permis d'encourager la mise en place de structures d'aide à l'enfance et à la jeunesse dans les cantons au moyen de fonds fédéraux (Aides financières aux cantons pour des programmes visant à constituer et à développer leur politique de l'enfance et de la jeunesse, art. 26 LEEJ).

Signification scientifique des résultats

Grâce à ses résultats, le projet de recherche contribue à la compréhension de la pratique de l'État social en Suisse et met en évidence des dimensions structurelles. Le point de départ de l'analyse est le cas historique de la LAKO, qui a joué un rôle charnière important dans cette phase, encore que moins intensément. L'enquête est réalisée de manière claire et exemplaire, et apporte ainsi un nouvel éclairage important et accessible. Cela permettra d'acquérir des connaissances et d'établir des liens qui seront également utiles pour le programme national de recherche «PNR 76 – Assistance et coercition». Les résultats de l'enquête reflètent les tensions de l'époque, où l'uniformisation et la professionnalisation pouvaient progresser dans des domaines spécifiques, tandis que d'autres (comme les foyers pour enfants et les familles d'accueil) étaient à peine touchés par le développement de l'État social. Les résultats peuvent ainsi servir à expliquer le fait que l'arbitraire, les dysfonctionnements ou le manque de coordination dans les services sociaux ont été nommés et critiqués, mais que, dans le même temps, la violence, l'exploitation du travail et la négligence ont continué à marquer la pratique sociale dans certains domaines. Le projet de recherche contribue ainsi significativement à une compréhension élargie et complexe des contextes et des modes d'action de la pratique de l'État social.

Bibliographie

Bogner, A.; Littig, B.; Menz, W. (2008): *Das Experteninterview. Theorie, Methode, Anwendung*. VS, Wiesbaden

Germann, Urs/Odier, Lorraine (2019). *Organisierte Willkür. Administrative Versorgungen in der Schweiz 1930 – 1981*. Zürich: Chronos.

Hauss, Gisela/Gabriel, Thomas/Lengwiler, Martin (Ed.) (2018). *Fremdplatziert. Heimerziehung in der Schweiz, 1940–1990*. Zürich: Chronos.

Heiniger, Alix/Matter, Sonja/Ginalschi, Stéphanie (Ed.) (2017). *Die Schweiz und die Philanthropie. Reform, soziale Vulnerabilität und Macht (1850–1930) = Suisse et philanthropie. Réforme, vulnérabilité sociale et pouvoir (1850–1930)*. Basel: Schwabe Verlag.

Jäger, Siegfried (2012). *Kritische Diskursanalyse. Eine Einführung*. 6th Edition. Münster: Unrast.

Keller, Reiner (2005). *Wissenssoziologische Diskursanalyse. Grundlegung eines Forschungsprogramms*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.

Matter, Sonja (2011). *Der Armut auf den Leib rücken. Die Professionalisierung der Sozialen Arbeit in der Schweiz*. Zürich: Chronos.

Mayring, Phillip A.E. (2010): *Qualitative Inhaltsanalyse. Grundlagen und Techniken*. Beltz, Weinheim.

Siegenthaler, Hansjörg (Ed.) (1997). *Wissenschaft und Wohlfahrt. Moderne Wissenschaft und ihre Träger in der Formation des schweizerischen Wohlfahrtsstaates während der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts*. Zürich: Chronos.

Strauss, Anselm/Corbin, Juliet (1996). *Grounded theory. Grundlagen qualitativer Sozialforschung*. Weinheim: Beltz Psychologie Verlags Union.

Wierling, D. (2009): *Zeitgeschichte ohne Zeitzeugen. Vom kommunikativen zum kulturellen Gedächtnis – drei Geschichten und zwölf Thesen*, in: BIOS 21/1, 28-36.

**Laboratoires de professionnalisation ?
Les organismes et la coordination du secteur social
en Suisse**

Prof. Gisela Hauss, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit,
requérante principale

Markus Bossert, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit,
collaborateur scientifique

Dr Kevin Heiniger, Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit,
collaborateur scientifique

Adresse de contact :

Prof. Gisela Hauss
Fachhochschule Nordwestschweiz, Hochschule für Soziale Arbeit, Olten
+41 62 957 20 68
gisela.hauss@fhnw.ch

Pour des informations supplémentaires :

www.nfp76.ch

juillet 2023