

# PNR 51 Intégration et exclusion

Bulletin n°2, décembre 2005

www.pnr51.ch

## Editorial

La protection sociale et la démocratie sont directement liées. Toutes deux ont pour objectif de garantir le droit à la participation et la possibilité de fait pour chacun de prendre part aux institutions et aux décisions sociales.

L'Etat social s'occupe principalement d'assurer l'existence, la justice sociale et la solidarité entre les générations. Mais il a en même temps une influence directe sur la participation politique à notre société et aux structures qu'elle se donne.



La Suisse représente-t-elle en ce sens une «exception» pouvant être décrite comme avant-coureur d'un nouveau type, comme le dit Michael Opielka? Cette question peut rester ouverte. En effet, les débats actuels menés dans différents pays européens montrent que les questions de quantité, de structure et surtout de priorités politiques en politique sociale sont les mêmes partout, même si les systèmes présentent des différences techniques. La particularité de la Suisse – pour revenir à Opielka – est peut-être l'ancrage politique particulièrement profond de notre système d'Etat providence.

Le consensus social solide au sujet du contrat entre les générations et de la redistribution solidaire s'avère bien souvent être

## Points forts

### Le «garantisme souple» en Suisse Droits de participation en politique sociale

Prof Dr rer. soc. Michael Opielka

*La Suisse n'est pas épargnée par les débats sur la crise et les difficultés de l'Etat social. Le chômage et la pauvreté sont considérés par les spécialistes de politique sociale comme des indicateurs de l'échec croissant de «l'inclusion» de tous les citoyens dans toutes les sphères d'activité de la société, ceci étant la définition classique de la politique sociale selon Talcott Parsons et Niklas Luhmann.*

*Cependant, une interprétation trop négative de l'Etat social peut être mise en doute. Du point de vue comparatif international, la politique sociale suisse peut être interprétée comme le paradigme d'un nouvel Etat providence (ou régime d'Etat providence) «garantiste».*

*Le «garantisme» en politique sociale a deux significations: (1) les droits et devoirs socio-politiques sont liés au statut de citoyen (et non au statut de salarié). (2) Toutes les citoyennes et tous les citoyens ont un droit fondamental de participation à toutes les sphères d'activité.*

#### Le régime suisse d'Etat providence: du libéralisme au garantisme «souple»

Dans les années 1970 encore, en raison de son *taux de prestations sociales*<sup>1</sup> relativement bas, la Suisse était considérée dans la plupart des études comparatives comme un Etat providence libéral et comparée à la Grande-Bretagne, aux Etats-Unis ou à l'Australie, mais non à d'autres pays d'Europe continentale – ainsi par exemple chez Gøsta Esping-Andersen (Esping-Andersen 1990, p. 81), le théoricien classique des «régimes d'Etat providence». Cependant, dès les années 1990, l'«exception suisse» en matière de politique sociale a été remise en cause par des études empiriques, de sorte qu'il semble approprié de la soumettre

→ résistant aux tendances aux coupes et aux économies, ainsi qu'aux efforts d'individualisation et de privatisation.

Cependant, nous devons nous aussi prendre au sérieux les inquiétudes du sociologue Zygmunt Bauman qui pense que l'Etat social est devenu un Etat sécuritaire. D'après lui, les gouvernements ont abandonné la protection de l'existence des citoyennes et citoyens et font comme s'ils étaient la dernière muraille qui protège leur survie individuelle contre des dangers profondément inquiétants, dissimulés quelque part dans l'obscurité.

Au cours des prochaines années, plusieurs révisions de différentes branches de l'assurance sociale vont avoir lieu. Le débat sur les dynamiques d'intégration et d'exclusion engendrées par les lois et surtout par leur application est de la plus grande actualité. Différents projets du PNR 51 fourniront des contributions précieuses à cet égard. Ce sujet n'est pas par hasard l'un des points forts du programme.

D<sup>r</sup> Claudia Kaufmann,  
membre du Comité de direction du PNR 51

également à une révision théorique. Le taux suisse des prestations sociales s'est rapproché de la moyenne européenne et l'a même dépassée depuis – une évolution extrêmement rapide en moins de 20 ans (voir fig. 1 et 2).

L'explication fournie à cette évolution par la recherche en matière de démocratie est que le principe de démocratie directe inhérent à la Suisse entrave l'introduction de nouveaux systèmes de prestations et de répartition, mais qu'une fois introduits, ceux-ci sont particulièrement résistants.

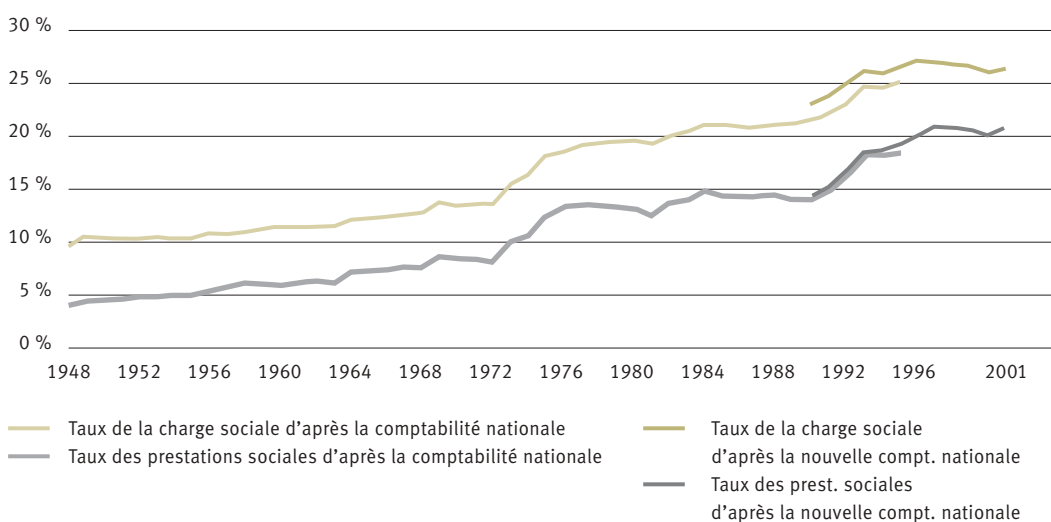
La Suisse ne pouvant donc plus être décrite comme un modèle d'Etat providence libéral, il a été suggéré récemment de considérer son «exception» comme un modèle avant-coureur d'un nouveau type de régime qui ajouterait au trio classique décrit par Esping-Andersen, libéral/conservateur/socialiste, une dimension «garantiste» (Opielka 2004b). En Suisse, pays où le statut de citoyen a une force particulière et où les systèmes de prestation (AVS/AI, primes par tête, etc.) sont très orientés vers les droits de participation, une nouvelle synthèse des grands modèles politiques courants semble s'être développée, tout au moins en politique sociale.

La figure 3 montre les quatre types de régimes et leurs variables. A l'aide des indicateurs accolés aux variables, il est possible de déterminer le type de régime d'un Etat provi-

**Figure 1**

Taux de la charge sociale et des prestations sociales en Suisse de 1948 à 2001

(en % du produit intérieur brut)



Taux de la charge et des prestations sociales d'après la comptabilité nationale (1948–95) et d'après la nouvelle comptabilité nationale (1990–2001)

Source: OFAS, Statistiques des assurances sociales suisses 2004, Berne, p. 70

dence. Pour les trois types classiques, les attributions ont été reprises chez Esping-Andersen ou dans la littérature secondaire. Pour le type «garantisme», des calculs comparables ne sont pas encore disponibles, il s'agit donc d'estimations et de valeurs empiriques.

La figure 4 esquisse la typologie des régimes du point de vue sociologico-systématique en rapport avec les champs de politique sociale suisses et – à titre de comparaison – allemands. Ceci signifie que les types de régimes (axe vertical) sont reliés aux quatre sous-systèmes sociaux essentiels – économie, politique, communauté, légitimation – d'une part par le biais des champs de politique sociale et de leurs problématiques principales (exemple: la démarchandisation en tant qu'indépendance par rapport aux forces du marché a un effet en particulier sur le système économique). D'autre part, on montre que chaque type de régime met un principe spécifique de pilotage au premier plan (par exemple pour le libéralisme, c'est le marché; axe horizontal, en haut).

Pour ce qui est de l'attribution des différents champs politiques aux différents régimes, retenons qu'un Etat peut être plutôt libéral dans un domaine de politique sociale et socialiste dans un autre. Un exemple classique en est la Grande-Bretagne, mère du libéralisme mais disposant d'un système de santé d'Etat.

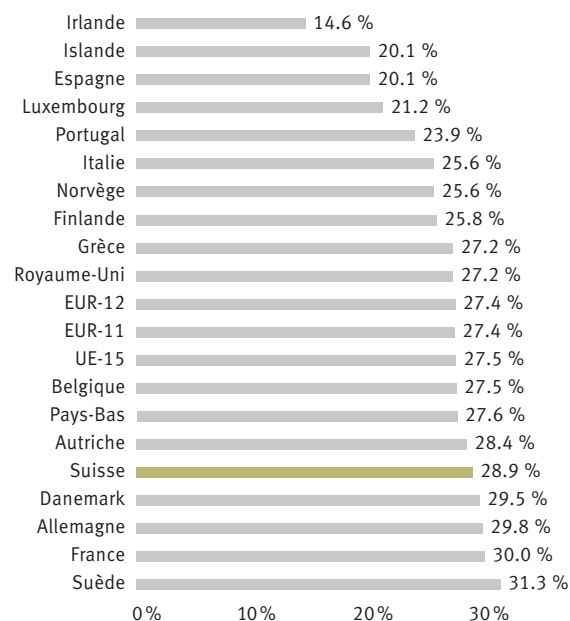
Le dernier rapport suisse sur les familles de 2004 (le premier datait de 1978) a attiré l'attention sur le fait que la politique familiale suisse, en dépit du fort taux d'activité professionnelle des femmes par rapport aux autres pays européens, est peu développée, à savoir minimaliste pour ce qui est du niveau des dépenses et de ses axes qualitatifs, ce qui correspond plutôt au type de régime d'Etat providence libéral. Par conséquent, tout repérage macrothéorique des systèmes de politique sociale doit être complété par une analyse de détail.

Cependant, la typologie des régimes peut être très fructueuse au niveau de l'analyse. Elle attire l'attention en particulier sur la dimension culturelle de la *politique sociale*. Les légitimations politiques classiques libérale/socialiste/conservatrice – autrement dit centre/gauche/droite – ont dû faire face au cours des dernières décennies au défi posé par un agenda global de droits sociaux fondamentaux qui ne se laisse pas simplement soumettre à ce trio. Il y a des arguments sérieux selon lesquels les démocraties développent une dynamique d'évolution menant à des droits sociaux fondamentaux, lesquels sont soutenus par des structures politiques adéquates (par exemple de démocratie directe). Le type de régime «garantisme» rend compte de cette dynamique. L'Etat providence suisse peut donc

**Figure 2**

Dépenses de la protection sociale en 2001 en comparaison européenne

(en % du produit intérieur brut)



Source: OFAS, Statistiques des assurances sociales suisses 2004, Berne, p. 62

dans ce cadre être décrit comme «garantiste souple» (Carigiet/Opielka 2006). En Suisse, ni le centralisme d'Etat (étatisme) social-démocrate, ni le système de pouvoir conservateur des associations (corporatismes) n'a pu s'imposer dans la politique sociale, mais pas non plus l'idéologie libérale de marché.

Cette dynamique des droits fondamentaux dépend en Suisse tout particulièrement de la démocratie directe, laquelle – à la différence de la Californie, seule autre unité politique au monde qui lui soit comparable – influence les décisions de politique sociale au niveau de la Confédération, c'est-à-dire au niveau national (voir Obinger/Wagschal 2001). Pour la communauté politique suisse, la dynamique et la logique d'évolution de l'assurance-vieillesse AVS ont une signification fondamentale. Dans la mesure où celle-ci couvre pratiquement l'ensemble de la population adulte – ce qui est le cas également depuis 1996 pour l'assurance maladie, laquelle a une autre organisation

**Figure 3**

Les quatre types de régimes d'Etat providence

Variable – Indicateurs	Types de régimes d'Etat providence			
	libéral	social-démocrate	conservateur	garantiste
<b>Démarchandisation: protection contre les forces du marché et les pertes de revenus</b> – Taux de remplacement des revenus – Taux des cotisations individuelles (inverse)	faible	forte	moyenne (pour le «chef de famille»)	forte
<b>Résidualisme</b> – Taux des prestations d'assistance par rapport aux dépenses sociales totales	fort	faible	fort	faible
<b>Privatisation</b> – Taux des dépenses privées pour la vieillesse ou la maladie par rapport aux dépenses totales	élevée	faible–moyenne	faible–moyenne	moyenne
<b>Corporatisme/Etatisme<sup>1</sup></b> – Nombre de systèmes d'assurances spécifiques aux groupes professionnels – Taux de dépenses pour la prise en charge des fonctionnaires	faible	moyen	fort	faible
<b>Répartition</b> – Degré de progressivité de l'impôt – Egalité des prestations	faible	forte	faible	moyenne
<b>Garantie du plein-emploi</b> – Dépenses pour une politique de l'emploi active – Taux de chômage rapporté au taux d'activité	faible	forte	moyenne	moyenne
<b>Importance</b> – du marché – de l'Etat – de la famille/communauté – des droits de l'homme/droits fondamentaux	centrale marginale marginale moyenne–élevée	marginale centrale marginale moyenne	marginale subsidaire centrale marginale	moyenne subsidaire moyenne centrale
<b>Forme prédominante de solidarité de l'Etat social</b>	individualiste	centrée sur le travail salarié	communitariste-étatique	statut de citoyen, universaliste
<b>Forme prédominante de pilotage de l'Etat social</b>	marché	état	morale	éthique
<b>Exemples empiriques</b>	Etats-Unis	Suède	Allemagne, Italie	Suisse («garantisme souple»)

<sup>1</sup> Corporatisme: importance des négociations directes entre les groupements d'intérêts (en particulier syndicats, associations patronales) et l'Etat; étatisme: forte importance des interventions de l'Etat, en particulier de l'Etat central

Source: Opielka 2004b, p. 35 (d'après G. Esping-Andersen et J. Kohl), remanié et complété

**Figure 4**

Recombinaison des quatre types de régimes d'Etat providence avec les rapports aux sous-systèmes sociaux, exemple Suisse-Allemagne

Modèle de légitimation politique (niveau 4) <sup>a</sup>	Régime d'Etat providence	Régime d'Etat providence			
		libéral (marché)	socialiste (social-démocrate) (Etat)	conservateur (morale)	garantiste (éthique)
<b>Communauté</b> (niveau 3)	Care-Arrangement (politique familiale <sup>b</sup> )	privé (CH)	public	privé (D)	mixte
<b>Politique</b> (niveau 2)	Inégalité (politique fiscale <sup>b</sup> )	forte	faible	moyenne (D)	moyenne (CH)
<b>Economie</b> (niveau 1)	Démarchandisation (marché du travail, rentes, santé <sup>b</sup> )	faible (CH <sup>d</sup> )	moyenne	faible (D)	forte (CH <sup>c</sup> )

<sup>a</sup> Principe de pilotage légitimatif dominant («institution structurelle»), le terme «niveau» se rapporte aux paliers de complexité systémique croissante des sous-systèmes de la société (voir Opielka 2004a).

<sup>b</sup> Domaines de régulation dominants de la politique sociale.

<sup>c</sup> Forte démarchandisation de la Suisse uniquement pour les rentes et la santé.

<sup>d</sup> La politique de l'emploi en Suisse a une orientation plutôt libérale.

de financement avec le «forfait par tête» –, les droits de participation tendent à être garantis comme des droits fondamentaux. En outre, il y a de bonnes raisons de penser que la conception garantiste du régime s'avérera être résistante aux crises dans un contexte de réformes et de coupes globales dans les systèmes de protection sociale. Des études récentes de la Banque mondiale l'indiquent (par exemple Queisser/Whitehouse 2003) puisqu'elles décrivent le système suisse des trois piliers, et en particulier l'AVS, comme un modèle à suivre dans le monde entier pour assurer la durabilité économique et la protection contre la pauvreté.

### Quo vadis, Suisse?

Le directeur de l'Union patronale suisse, M. Peter Hasler, a parlé dans la «Neue Zürcher Zeitung» (3 octobre 2005, p. 7) de «tabous devant être brisés par les partenaires sociaux et la société» et a décrit «l'intégration au travail en tant que voie royale»: «Ceux qui ne font pas d'efforts doivent perdre leurs droits aux indemnités journalières ou autres prestations.» Des revendications «musclées» d'activation ou de «workfare» au lieu de «welfare» caractérisent les débats de politique sociale des dix dernières années dans presque tous les Etats occidentaux (de la réforme de l'aide sociale de Clinton en 1996 jusqu'à l'agenda 2010 et aux réformes

«Hartz IV» en Allemagne). Dans quelle mesure cette évolution remet-elle en cause l'orientation «garantiste» de l'Etat social suisse décrite plus haut?

Il est important de noter que nous parlons de garantisme «souple» essentiellement pour ce qui est des champs de politique sociale assurance vieillesse et assurance maladie, alors que la politique familiale et la politique de l'emploi (y compris politique concernant la pauvreté) semblent encore fortement liées au paradigme libéral. Ainsi, le représentant du patronat M. Hasler réclame dans l'article mentionné de ne pas trop en demander aux entreprises pour ce qui est de l'intégration au travail: «Les autorités compétentes doivent pouvoir s'en occuper.» En même temps, le fait de déléguer ainsi (dans un sens étatique) la responsabilité sociale à l'Etat semble le mettre un peu mal à l'aise: «Tout au moins il existe une coresponsabilité sociale et morale de s'occuper des personnes ayant besoin d'insertion et de ne pas simplement laisser cette tâche à l'Etat.» Ces contradictions peuvent être interprétées de manière positive: les droits à la participation sont largement acceptés en Suisse. Ce qui n'est souvent pas clair, c'est la manière de les réaliser.

La politique sociale suisse doit au cours des prochaines années relever le défi qui consiste à développer pour la politique de la famille, de l'emploi et de la pauvreté des concepts garantissant la participation et empêchant donc l'exclusion, comme elle l'a déjà fait de manière exemplaire pour la politique de la vieillesse et de la santé. Du point de vue scientifique, il est possible d'émettre à cet égard quelques recommandations. La participation exige de disposer de ressources, les droits sociaux fondamentaux exigent une large standardisation. Les services sociaux, du jardin d'enfants à l'intégration professionnelle, doivent certes être orientés vers les cas individuels pour pouvoir être efficaces. Mais leur financement ne doit néanmoins pas trop dépendre des contingences locales et cantonales. Ceci est une leçon à tirer de l'assurance maladie.

L'une des grandes forces de la politique sociale suisse est ce mélange de pragmatisme et d'orientation vers les valeurs sociales, qui s'exprime également dans les référendums. L'orientation libérale de base du marché du travail n'est pas remise en question. Le plein-emploi peut être soutenu par une politique structurelle, mais ne peut être garanti par des interventions politiques. On pourrait réfléchir à la possibilité de transposer l'expérience positive faite avec l'AVS à une «assurance revenu de base» selon le même principe, laquelle regrouperait toutes les prestations de l'Etat social en rapport avec les revenus et garantirait à tous les chômeurs voulant travailler, aux personnes en cours de formation, aux parents d'enfants en bas âge, aux invalides et malades de longue durée, un revenu de base, et comme dans l'AVS, au maximum le double du revenu de base. Les personnes au chômage mais ne voulant pas travailler recevraient 50 % du revenu de base sous forme d'un prêt remboursable (voir Opielka 2004b). Un tel modèle pourrait être acceptable pour tous les camps politiques et serait donc susceptible d'être accepté dans le cadre d'un référendum – bien sûr au terme d'un vaste débat public.

Il y a de bonnes raisons de supposer que ce paradigme s'avèrera durable au cours du processus de mondialisation qui va se poursuivre. Soyons réalistes, le plein-emploi, au sens d'emploi à plein temps, durant toute la vie et permettant à chacun et chacune de vivre de son travail est improbable. La politique sociale ne doit pas freiner les performances, mais elle ne doit pas non plus les limiter au marché du travail, car, dans ce cas, les citoyennes et citoyens dont les performances n'arrivent pas à s'imposer sur le marché du tra-

vail ou ne sont pas (encore) reconnues (par exemple les tâches d'éducation au sein de la famille) n'ont alors aucune reconnaissance. Des modèles de revenus de base en liaison avec des services sociaux professionnels pourraient représenter un compromis solide entre la promotion des performances et la garantie des droits de participation.

<sup>1</sup> *Rapport entre les prestations sociales et le produit intérieur brut. Dans les aperçus de l'Office fédéral des assurances sociales (OFAS), on trouve également les termes «taux de la charge sociale» (voir fig. 1) et «dépenses de la protection sociale» (voir fig. 2).*

#### Bibliographie

- Carigiet, Erwin/Opielka, Michael, 2006, Deutsche Arbeitnehmer – Schweizer Bürger? Zum deutsch-schweizerischen Vergleich sozialpolitischer Dynamiken, in: Carigiet, Erwin/Mäder, Ueli/Opielka, Michael/Schulz-Nieswandt, Frank (éd.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Vergleich, Zürich: Rotpunkt Verlag (à paraître)
- Esping-Andersen, Gøsta, 1990, The three worlds of welfare capitalism, Princeton: Princeton University Press
- Obinger, Herbert/Wagschal, Uwe, 2001, Zwischen Reform und Blockade: Plebiszite und der Steuer- und Wohlfahrtsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (éd.), Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, politischer Prozess und Leistungsprofil, Opladen: Leske + Budrich, p. 90–123
- Opielka, Michael, 2004a, Gemeinschaft in Gesellschaft. Soziologie nach Hegel und Parsons, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften
- Opielka, Michael, 2004b, Sozialpolitik. Grundlagen und vergleichende Perspektiven, Reinbek: Rowohlt (rowohlts enzyklopädie)
- Queisser, Monika/Whitehouse, Edward, 2003, Individual choice in social protection: The case of Swiss pensions, OECD working paper DELSA/ELSA/WD/SEM(2003)11, Paris: OCDE



---

Prof Dr rer. soc. Michael Opielka, dipl. péd., né en 1956, études de droit, de sciences de l'éducation, de philosophie et d'ethnologie aux Universités de Tübingen, Zurich et Bonn, doctorat en sociologie à l'Université Humboldt de Berlin. Après avoir été, entre autres, membre du comité directeur de la fondation Karl Kübel pour l'enfance et la famille à Bensheim, chef de département à l'Institut national de recherche sur la famille à l'Université de Bamberg et recteur de la Haute école artistique et sociale Alanus à Alfter près de Bonn, il est profes-



seur de politique sociale à la Haute école spécialisée d'Iéna depuis 2000. En outre, il est «Visiting Scholar» à la University of California à Berkeley, School of Social Welfare depuis 2004 et jusqu'en 2006.

#### Contact

Prof. Dr Michael Opielka  
Fachhochschule Jena, Fachbereich Sozialwesen  
Carl-Zeiss-Promenade 2, D-07745 Jena  
michael.opielka@fh-jena.de

#### Interview

## Le modèle du plein-emploi est dépassé une fois pour toutes

Interview de M. Thomas Bänninger, conseiller municipal à Zollikon et membre de la direction de la Conférence d'action sociale du canton de Zurich

**Bulletin Monsieur Bänninger, vous êtes conseiller municipal et responsable des affaires sociales à Zollikon. Quelles sont les tâches qui font partie de ce secteur?**

**Thomas Bänninger** En premier lieu, il s'agit des services d'action sociale, responsables de l'assistance et de la tutelle. Mais l'assurance sociale en fait également partie. En outre, je m'occupe des naturalisations. Mon secteur d'activité comprend également la jeunesse et les loisirs, ce que j'apprécie particulièrement.

**La commune de Zollikon est dans la banlieue de Zurich. Cette situation pose-t-elle des problèmes particuliers au niveau de l'aide sociale et, si oui, lesquels?**

Ceci ne nous cause pas de problèmes particuliers. Mais cette situation géographique nous met dans une position inhabituelle: d'une part, nous sommes à l'extrême limite du district de Meilen dont nous faisons partie. D'autre part, Zurich n'est pas loin. La ville attire par son anonymat des «clients sociaux» que l'on retrouve également chez nous. En contrepartie, nous essayons de maintenir une vie villageoise intacte. La proximité de la ville conditionne des loyers élevés, ce qui représente une charge pour l'aide sociale.

**Comment l'aide sociale s'est-elle modifiée dans votre commune au cours des dernières années? Avez-vous de nouvelles tâches en raison de ces modifications?**

Ce ne sont pas vraiment de nouvelles tâches, mais une autre manière d'aborder les tâches habituelles. Autrefois, on parlait de charité, aujourd'hui, l'aide sociale est un droit. Ceci signifie aussi que l'on ne donne pas tout simplement avec générosité, mais qu'il y a des procédures administratives à respecter. Nos travailleurs sociaux sont de plus en plus des administrateurs et de moins en moins des conseillers. Tous les services et toutes les autorités veulent des statistiques et des chiffres exacts avant d'accorder de l'argent – cela prend beaucoup de temps et demande une logistique importante.



Thomas Bänninger

**Le nombre de personnes ayant besoin de l'aide sociale a énormément augmenté dans certaines communes.**

**Combien de bénéficiaires de l'aide sociale y a-t-il à Zollikon et qui sont ces personnes?**

Depuis 1998, date à laquelle je suis entré au conseil municipal, le nombre de clients a doublé et les dépenses ont triplé. Aujourd'hui, pour une population légèrement inférieure à 12000 habitants, nous avons environ 180 cas; ce ne sont pas seulement des personnes seules, mais aussi des familles. Comme Zollikon a la moyenne d'âge la plus élevée du canton, nous avons également plus de personnes âgées parmi les bénéficiaires de l'aide sociale. En outre, le nombre de familles monoparentales devant demander l'aide sociale a augmenté ainsi que le nombre de chômeurs de longue durée.

**Au cours des prochains mois, la révision de la législation cantonale sur l'aide sociale va se concrétiser. Quel rôle peut jouer une commune telle que Zollikon dans ce processus?**

Nous allons certainement réaliser une consultation communale, mais je ne peux pas libérer quelqu'un pour s'occuper à fond de cette thématique. En revanche, nous voulons utiliser les comités dont nous disposons au niveau cantonal. Il s'agit d'une part de la Conférence d'action sociale du canton de Zurich, dont je fais également partie, et d'autre part du conseil des présidents de communes. Nous nous servirons des prises de position de ces comités comme base de notre consultation, mais sans surestimer notre influence.

**Lorsque les conditions sont remplies, l'aide sociale n'est pas une charité, mais un droit. La nouvelle Constitution de Zurich, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2006, le stipule explicitement. Comment gérez-vous dans votre commune l'abus de l'aide sociale ou le comportement**

**des clientes et clients, thématique bien souvent controversée? Quels sont les mécanismes de contrôle dont dispose la commune? Et y a-t-il des clients qui ont honte?**

Je ne sais pas s'il y a des abus de l'aide sociale dans notre commune. Récemment, une étude de la commune lucernoise de Emmen a montré que les fraudes sont minimes, un tout petit pourcentage. C'est ce que j'avais toujours supposé.

Plus le travailleur social est proche de ses clients, moins il y a de risque de fraudes. Une sorte de mesure préventive consiste à verser l'argent à certains clients à la semaine plutôt qu'au mois pour éviter qu'ils ne dépensent tout et ne reviennent au bout d'une semaine parce qu'ils n'ont plus rien. Mais il s'agit plutôt d'un problème d'incapacité à se débrouiller avec l'argent que d'un phénomène d'abus.

Il n'y a que peu de personnes qui viennent nous voir en étant sûres d'elles et en sachant qu'elles ont droit à une prestation. Malheureusement, la plupart ont honte et viennent très tard. Pour beaucoup de gens, il est très humiliant de donner tous les renseignements demandés, en quelque sorte de «se déshabiller». Mais plus le chômage dure longtemps et plus il y a éventuellement de dettes accumulées, plus la réintégration est difficile. Et le droit à la protection des données interdit aux offices régionaux du travail de nous signaler à temps les personnes en danger.

**Les nouvelles normes CSIAS entrent en vigueur au 1<sup>er</sup> octobre 2005. Qu'attendez-vous de cette révision?**

Nous venons de terminer une grande séance vouée à la mise en œuvre. Il y a eu des débats sur de nombreux points, par exemple sur le supplément d'intégration. Les nouvelles normes CSIAS réduisent la couverture des besoins de base mais prévoient un supplément d'intégration pour les personnes qui participent à un programme d'insertion professionnelle. Mais de tels programmes sont onéreux, il ne sera donc pas possible de réaliser des économies à court terme. Et le succès des normes CSIAS à long terme dépend fortement de l'évolution de l'économie et du marché du travail. Je n'ai pas grand espoir qu'il y ait un jour à nouveau suffisamment d'emplois.

**Le PNR 51 attache beaucoup d'importance à l'aspect emploi et protection sociale. Que souhaitez-vous que le PNR 51 et les projets de recherche correspondants vous apportent pour la pratique?**

Les mesures d'insertion professionnelle sont peu diversifiées et je souhaiterais donc de nouvelles idées pour l'intégration. Ce qui serait bien sûr très utile, ce serait une preuve



que les mesures d'intégration portent leurs fruits. Au niveau de la commune, je dois défendre un budget relativement important et ce serait beaucoup plus facile si des résultats scientifiques venaient justifier ces dépenses. En outre, de tels résultats me permettraient de montrer les conséquences à long terme de la désintégration.

Je ne sais pas si le Fonds national peut le faire, mais il serait souhaitable que quelqu'un se pose la question de savoir comment notre société peut développer une autre manière de se percevoir. Tant que nous nous définissons uniquement par le travail, l'intégration des chômeurs reste un problème insoluble. Il est urgent de trouver de nouveaux modèles, car le modèle du plein-emploi est dépassé une fois pour toutes.

*Interview: Christine Flunser, journaliste scientifique, Winterthour.*

#### Contact

Thomas Bänninger  
Fohrbachstrasse 12, 8702 Zollikon  
Téléphone +41 (0)44 390 30 30  
thomas.baenninger@zollikon.ch

#### Liens

Commune de Zollikon (ZH)  
[www.zollikon.ch/de/politik/exekutive/](http://www.zollikon.ch/de/politik/exekutive/)

Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS)  
[www.skos.ch](http://www.skos.ch)

Conférence d'action sociale du canton de Zurich  
[www.zh-sozialkonferenz.ch](http://www.zh-sozialkonferenz.ch)

## Comptes rendus des projets de recherche

### Médiation interculturelle: quelle forme d'intégration?

#### Pluralité et diversité comme points de départ

Comme toutes les sociétés modernes, la Suisse est marquée par des transformations culturelles et sociales importantes, caractérisées principalement par une pluralisation des styles et modes de vie, des langues et systèmes de valeurs. Pour la société et les institutions publiques, la question se pose donc de savoir comment assurer la cohérence de cette société plurielle, et, plus précisément, comment soutenir l'intégration des groupes de populations immigrés. L'intégration est comprise dans ce contexte comme la création d'un cadre institutionnel permettant la diversité sociale et l'ancrage des principes d'égalité des droits et de non-discrimination. Concrètement, ceci signifie que toutes les personnes vivant en Suisse doivent avoir un accès égal aux services des institutions publiques et que les prestations de ces services doivent répondre aux besoins des différents groupes de population.

Un instrument pouvant contribuer efficacement à l'intégration des populations migrantes est la *médiation interculturelle*. Nous entendons par là l'interprétariat communautaire, la médiation culturelle et la médiation en cas de conflits. La médiation interculturelle a pour but de bâtir des passerelles entre les personnes issues de la migration et les institutions de la société afin de contribuer à l'inclusion de ces groupes de population.

#### La recherche

Notre recherche tente de déterminer si la médiation interculturelle remplit effectivement cette fonction. Dans ce but, nous interrogeons les institutions publiques sur leurs pratiques et stratégies de médiation interculturelle. L'étude est conduite dans les villes de Genève et de Bâle, et ce dans les domaines de la santé, de l'éducation, du social et de la justice.

Nous souhaitons trouver des réponses aux questions suivantes:

- Dans quelles conditions la médiation interculturelle aide-t-elle les migrant(e)s à mieux participer à la vie locale dans les domaines évoqués et à améliorer l'égalité des chances?
- La médiation interculturelle peut-elle aussi avoir l'effet inverse, soit exclure certain(e)s migrant(e)s?

Dans une première étape quantitative, nous avons relevé à l'aide d'un questionnaire la situation de la médiation interculturelle dans des institutions sélectionnées dans les quatre secteurs mentionnés.

La deuxième étape qualitative se compose de huit *études de cas*. Nous avons étudié la médiation interculturelle dans le travail avec les parents d'élèves d'écoles de Genève et de Bâle, dans le cadre du *Community Policing* et des procédures pénales à Bâle, dans le contexte des activités des CASS (Centres d'action sociale et de santé) à Genève, dans la médecine pénitentiaire à Genève et au service de gynécologie et obstétrique de l'Hôpital de Bâle.



D' Janine Dahinden et D' Alexander Bischoff

### Résultats provisoires

Notre analyse n'étant pas terminée, nous allons présenter quelques résultats provisoires sous forme d'*hypothèses à débattre*.

Première hypothèse: La médiation interculturelle est un outil d'intégration des migrant(e)s. L'intégration peut avoir lieu sous deux formes que nous appellerons pour le moment «adaptation pour traitement égal» et «intégration et émancipation».

«Adaptation pour traitement égal»: dans bien des cas, la médiation interculturelle semble tout d'abord être destinée à confirmer et renforcer le pouvoir des institutions. C'est l'institution – au niveau individuel le médecin, le juge, l'enseignant – qui prend la décision de faire appel à un interprète ou un médiateur, et non le ou la migrant(e). Ce sont donc les institutions qui détiennent la clé de l'accès linguistique ou

qui décident de la forme de gestion du conflit. Bien souvent, il est fait appel à des médiateurs interculturels uniquement lorsque l'institution ne parvient plus à remplir correctement sa mission. Un exemple extrême en est un tribunal qui, en cas de procès impliquant des personnes de langue étrangère, doit faire appel à des interprètes pour trouver la vérité. Les médiateurs interculturels sont également souvent mis à contribution lorsque l'on souhaite faire passer des informations aux migrant(e)s de manière unidirectionnelle, c'est-à-dire que les informations partent de l'institution et s'adressent aux client(e)s. L'objectif est alors d'expliquer aux migrant(e)s le point de vue de l'institution, par exemple le fonctionnement du système social. En transmettant cette information, on s'attend en général à ce que les migrant(e)s s'adaptent et modifient leur comportement en conséquence. Une telle «adaptation» peut être comprise comme une étape menant vers l'égalité des chances: pour que les conditions d'un traitement égal soient données, il faut que les migrant(e)s disposent des mêmes informations que les autochtones.

On parlera d'«intégration et émancipation» lorsque la médiation interculturelle ouvre aux client(e)s des options. Nous avons pu constater un tel potentiel d'émancipation dans nos études de cas, et ce en particulier lorsque les institutions ne disposent pas d'un pouvoir (de sanction) important: moins l'écart de pouvoir est grand entre l'institution et les client(e)s, et plus il y a de chances que l'institution mette en œuvre la médiation de conflit, la médiation culturelle et les interprètes communautaires dans le but de donner aux migrant(e)s plus de pouvoir. Une telle médiation va au-delà de la simple transmission d'information. Par exemple, lorsqu'il s'agit de montrer aux parents immigrés comment soutenir la scolarité de leurs enfants, cela signifie que dès le premier jour d'école, que ce soit lors des réunions de parents d'élèves ou lors d'entretiens individuels, les parents sont informés en détail, avec l'aide de médiateurs interculturels et d'interprètes communautaires, du fonctionnement de l'établissement, de leurs droits et devoirs et des performances de leurs enfants. Ceci signifie également que les enseignants et les parents suivent attentivement la scolarité des enfants – avec l'aide de médiateurs interculturels ou d'interprètes – et, en cas de problèmes, recherchent ensemble des solutions.

### Utilité dans la pratique

Un des objectifs de notre étude est d'inciter à la coopération entre la recherche et la pratique et de promouvoir celle-ci. Nous espérons montrer par notre étude l'importance de la médiation interculturelle pour l'intégration des migrant(e)s, mais aussi contribuer à l'échange d'expériences et de connaissances pour que celles-ci portent leurs fruits. C'est

pourquoi nous prévoyons un colloque s'adressant aux personnes qui ont répondu au questionnaire ou aux entretiens ainsi qu'aux acteurs locaux, régionaux et nationaux actifs dans ce domaine (OFSP, CFE, Interpret, Caritas, EPER etc.). Lors de ce colloque, nous voulons présenter les résultats de notre étude et ouvrir un débat sur leur signification pratique.

Projet de recherche dans le cadre du PNR 51, module «Constructions de l'identité et de la différence»:  
*La médiation interculturelle contribue-t-elle à l'inclusion? Stratégies et pratiques comparées dans les domaines de la santé, de l'éducation, du social et de la justice*  
Durée: du 1<sup>er</sup> octobre 2003 au 30 septembre 2005

#### Responsable du projet

D<sup>r</sup> Alexander Bischoff, Institut für Pflegewissenschaft  
Université de Bâle, Bernoullistrasse 28, 4056 Bâle  
Téléphone +41 (0)61 267 09 54  
alexander.bischoff@unibas.ch

#### Contact

D<sup>r</sup> Janine Dahinden, Forum suisse pour l'étude des migrations et de la population (SFM), Université de Neuchâtel  
Rue St.-Honoré 2, 2000 Neuchâtel  
Téléphone +41 (0)32 718 39 34  
janine.dahinden@unine.ch

#### Publications

Bischoff, Alexander (2004), Exclue à cause de la langue? dans: *Tangram: Bulletin de la Commission fédérale contre le racisme*, 16, p. 63–67

Dahinden, Janine (2005 [à paraître]), «Interkulturelle Mediation: Was heisst schon interkulturell?» dans Von Sinner, Alex und Michael Zirkler (éd.), *Hinter den Kulissen der Mediation. Kontexte, Perspektiven und Praxis der Konfliktbearbeitung*. Berne: Haupt

## Service

## Bibliographie

*Elaborée par D<sup>r</sup> Laura von Mandach, coordinatrice scientifique du PNR 51, (version début novembre 2005)*

**Millet, Mathias et Daniel Thin, Ruptures scolaires. L'école à l'épreuve de la question sociale, Collection Le lien social, Paris, PUF, 2005**

Dans les années 1970–80, «l'échec scolaire» était au centre des discours sur l'école; à partir des années 90 c'est la question de la violence scolaire qui émerge. Or, absentéisme, perturbations de l'ordre, violences diverses ne sont que les effets de parcours qui conduisent les jeunes – et particulièrement les collégiens – aux ruptures scolaires. Dans ce livre très original, les auteurs s'appuient sur une enquête intensive de deux ans qui explore ces parcours individuels et en analyse les dimensions familiales (marquées par la précarité et les ruptures familiales), les difficultés scolaires (problèmes d'apprentissage, conflits avec les enseignants, sanctions de l'institution), la sociabilité juvénile (isolement/attraction du groupe) en insistant sur l'articulation entre ces différentes dimensions. Ils montrent aussi l'enchaînement des processus. Un livre qui dit beaucoup sur la dégradation des conditions d'existence d'une partie des familles populaires et sur ses effets au collège. En ce sens, loin d'être centré sur l'école, l'ouvrage ouvre à de nombreuses questions sur la précarité, la vie des familles les plus démunies et la place des jeunes dans la société.

*(Information de l'éditeur)*

**Manuel Collaboration interinstitutionnelle (CII), Berne, Secrétariat d'Etat à l'économie (seco), (éd.) [www.iiz.ch](http://www.iiz.ch)**

La collaboration interinstitutionnelle est une stratégie commune de différentes organisations partenaires issues des domaines de l'assurance chômage, de l'assurance invalidité, de l'aide sociale, de l'orientation professionnelle publique ainsi que d'autres institutions ayant pour but d'instaurer une collaboration ciblée entre ces partenaires. Une recommandation commune de la Conférence des chefs des départements cantonaux de l'économie publique (CDEP) et de la Conférence des directeurs cantonaux des affaires sociales (CDAS).

La CDAS et la CDEP sont à l'origine de la création de la CII. Cette recommandation a également entraîné la mise sur pied d'un groupe national de coordination CII. Le Manuel CII est à cet effet un outil important. Ce dernier résume les expériences faites à ce jour en matière de collaboration interinstitutionnelle et offre un soutien concret dans ce domaine.

## Manifestations

Réunies par D<sup>r</sup> Laura von Mandach, coordinatrice scientifique du PNR 51

### 27 janvier 2006

Kultur-Casino Berne, «Relégués à l'AI – la souffrance psychique dans le monde du travail», Forum Caritas 2006

[www.caritas.ch](http://www.caritas.ch) > Actualités

### Du 1<sup>er</sup> au 3 février 2006

Belfast, Northern Ireland

«Equality and Social Inclusion in the 21st Century: Developing Alternatives», International multi-disciplinary conference

Organization: Queen's University Belfast, University College Dublin and The University of Ulster

[www.qub.ac.uk/sites/EqualitySocialInclusionIreland-HomePage/](http://www.qub.ac.uk/sites/EqualitySocialInclusionIreland-HomePage/)

### 17 mars 2006

Université de Berne, colloque «Paradoxes dans les rapports sociaux de sexe?»

Organisation: Association Suisse Femmes Féminisme Recherche et le Comité de recherche genre de la Société suisse de sociologie

[www.femwiss.ch](http://www.femwiss.ch)

### Manifestations organisées par les chercheurs et les chercheuses du PNR 51

### 17 et 18 février 2006

Historisches Seminar der Universität Basel, Tagung «Wie nationalsozialistisch ist die Eugenik?»

Organisation: NFP-51-Forschungsgruppe «Eugenik in Psychiatrie und Verwaltung im Kanton Basel-Stadt, 1880–1960»

Contact: Prof. D<sup>r</sup> Regina Wecker  
[regina.wecker@unibas.ch](mailto:regina.wecker@unibas.ch)

### 27 et 28 avril 2006

Centre de recherche sociale, IES, Genève, colloque «Ce qu'insérer veut dire: intention, dispositifs et effets»

Organisateurs: Laurence Ossipow, Jean-Pierre Tabin et Claude De Jonckheere

Contact: D<sup>r</sup> C. De Jonckheere  
[claude.dejonckheere@ies.unige.ch](mailto:claude.dejonckheere@ies.unige.ch)



### Impressum

«Bulletin PNR 51», informations actuelles du Programme national de recherche PNR 51 «Intégration et exclusion», édition n°2, décembre 2005

#### Editeur

Comité de direction du PNR 51, Fonds national suisse (FNS), case postale, 3001 Berne  
[www.pnr51.ch](http://www.pnr51.ch)

#### Rédaction

Wolfgang Wettstein, chargé de valorisation PNR 51  
Forchstrasse 70, 8008 Zurich  
Tél. +41 (0)44 420 18 60, fax +41 (0)44 420 18 61  
[wwettstein@access.ch](mailto:wwettstein@access.ch)

#### Traduction

Sophie Neuberg, Zurich/Berlin

#### Graphisme

Atelier Richner, Berne, [www.atelierrichner.ch](http://www.atelierrichner.ch)

#### Impression

Rickli+Wyss AG, Berne, [www.riwyl.ch](http://www.riwyl.ch)  
Imprimé sur du papier blanchi sans chlore

Tirage allemand et français: 3000 ex.

L'édition n°3 paraît en avril 2006.

Clôture de rédaction: fin février 2006