

**9<sup>th</sup> International Congress**  
Geneva, September 12<sup>th</sup>-14<sup>th</sup>

# **Les mesures d'insertion sociale dans le canton de Fribourg**

Bertrand Oberson\*

**DRAFT, SEPTEMBER 2002. NOT TO BE QUOTED  
WITHOUT PERMISSION OF THE AUTHOR(S).**

*The views expressed in this paper are those of the author(s),  
and do not necessarily represent the views of BIEN or BIEN-Suisse.*

\* Université de Fribourg, Département Travail social et Politiques sociales.



---

## **Contenu**

Résumé.....	v
1. Introduction.....	1
2. Remise en cause du lien entre l'égalité et la justice .....	2
2.1 Déchirure du voile d'ignorance : meilleure connaissance des différences.....	2
2.2 Travail au cas par cas .....	3
2.3 Mobiliser les différences .....	4
2.4 Introduction de politiques localisées .....	5
3. Introduction des Mesures d'insertion sociale du canton de Fribourg.....	6
4. Le travail social a toujours été une articulation entre l'universel et le singulier .....	9
4.1 Impossible d'éviter la tension entre l'universel et le singulier.....	9
5. Quelques risques / questions soulevés par les mesures d'insertion sociales au niveau de la conception de la justice .....	10
5.1 L'exposition de soi .....	11
5.2 La réintroduction du mérite .....	12
5.3 La pitié, la compassion .....	12
5.4 La moralisation.....	13
5.5 L'arbitraire et la contingence .....	14
5.6 Les inégalités territoriales .....	14
6. Conclusion .....	15
References bibliographiques .....	17



---

## Résumé

Les politiques publiques d'insertion sont amenées à se focaliser sur les bénéficiaires de l'aide sociale qui semblent « *prêts* » à s'en sortir. Le risque d'un retour à une assistance moralisante est toujours présent.

Il semble falloir « *payer de sa personne* » pour avoir droit aux mesures d'insertion sociale : l'individualisation des politiques sociales passe par « *l'exposition de soi* » pour faire reconnaître son droit. La reconnaissance du mérite des bénéficiaires de l'aide sociale, l'empathie à l'égard de leurs malheurs, comme un minimum d'arbitraire et de contingence de la part des services sociaux ne sont-ils pas devenus les principes moteurs de ces nouvelles politiques sociales ?



---

## 1. Introduction

Le dispositif d'aide sociale des Etats providence contemporains est demeuré pendant longtemps résiduel, ou extrêmement réduit comparé aux assurances sociales. Ce dispositif n'était, dès lors, pas ou peu référé aux principes de justice tels que l'égalité et l'universalité qui régissaient, par exemple, les systèmes d'assurances contre la maladie, la vieillesse, le chômage... En Suisse, les différentes autorités cantonales, voire communales, établissent leurs propres critères définissant le bénéficiaire potentiel de l'aide sociale. L'autonomie des cantons en matière de législation sur l'aide sociale est encore bien réelle.

Or, depuis quelques temps déjà, l'aide sociale ne peut plus se considérer comme résiduelle, pour preuve, la montée du thème de l'exclusion en France et une augmentation quantitative de l'aide sociale en Suisse<sup>1</sup>. L'aide sociale se trouve ainsi rattrapée par la question de l'égalité et de l'universalité. Doit-on introduire un minimum vital identique pour toute la Suisse ? Doit-on traiter les individus de manière égale, ou au contraire, doit-on tenir compte de spécificités qui leur sont propres, ou encore de spécificités locales ? Pour l'heure, l'introduction d'un standard minimum, appliqué par toutes les autorités d'assistance sociale, n'est pas envisagé par la Confédération. La Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) règle uniquement, comme son nom l'indique, la question de la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin, ce qui implique que les cantons sont toujours souverains en matière de législation sur l'aide sociale. Pourtant, bien qu'il n'y ait pas une législation commune à tous les dispositifs d'aide sociale, une évolution plus ou moins récurrente se fait sentir. Ce petit exposé s'attachera alors à analyser l'introduction de contre-prestations (facultatives ou non) et la territorialisation des prestations d'aide sociale à l'aune de la justice sociale.

<sup>1</sup> Véréna Keller et Jean-Pierre Tabin notent que le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale a plus que doublé entre 1990 et 1998. (cf. Keller & Tabin, 2002, p. 23)

---

## **2. Remise en cause du lien entre l'égalité et la justice**

La société contemporaine a comme caractéristique de remettre fondamentalement en cause le principe de l'égalité de traitement dans ses principales institutions. En d'autres termes, la confusion entre le sentiment de justice et celui d'égalité ne va plus de soi. L'exemple de l'école est frappant : les nouvelles pédagogies se veulent différenciées afin de mieux prendre en compte certaines caractéristiques individuelles. Nous sommes loin de l'égalité devant le tableau noir prônée à l'origine de l'introduction de l'école obligatoire. Cette remise en cause a également eu des incidences pratiques sur les politiques sociales. Prenons l'exemple de l'assurance chômage: les prestations ne se veulent plus être les mêmes pour tous les chômeurs. Certains chômeurs ont le droit à des mesures actives afin de favoriser leur réinsertion professionnelle, d'autres sont contraints à ces mêmes mesures actives afin qu'ils soient « plus actif » dans leurs recherches d'emploi... La notion d'inégalités justes devient courantes dans les dispositifs d'assurances sociales et d'aides sociales.

### **2.1 Déchirure du voile d'ignorance : meilleure connaissance des différences**

Comme le dit Pierre Rosanvallon, « la meilleure connaissance que la société a de ses différences tend à modifier très sensiblement la perception du juste et de l'injuste » (Rosanvallon, 1995, p. 54). Pour dire autrement, dans un univers tel que la maladie, tant que l'on ne sait pas qui sera malade, une protection universelle est souhaitée par chacun. Par contre dans une éventualité de progrès significatifs de la génétique, une connaissance accrue des inégalités face aux maladies rendrait probablement l'universalité de la protection plus nécessaire, ou plus souhaitée (Rosanvallon, 1995, p. 55). De façon analogue, dans le dispositif d'aide sociale, il n'est, en effet, pas rare de voir un assistant social insister sur la spécificité de son dossier vis-à-vis des situations présentées par ses collègues. En d'autres termes, l'égalité de traitement n'est pas toujours ressentie comme juste. Certaines inégalités semblent pouvoir se légitimer face à la particularité de quelques

---

situations personnelles ou locales. La plupart des législations sur l'aide sociale prévoyaient déjà de prendre en compte certains besoins monétaires spéciaux : par exemple, un bénéficiaire de l'aide sociale gravement malade peut être indemnisé pour des déplacements réguliers vers son médecin traitant... Par contre, une prise en compte des besoins non monétaires n'était que rarement envisagée par les législations sur l'aide sociale. C'est pourquoi, la plupart des dispositifs cantonaux d'aide sociale ont amorcé de grands changements législatifs durant ces dernières années en introduisant des contre-prestations individualisées (facultatives ou non).

Cet exposé va se centrer sur le dispositif du canton de Fribourg et plus particulièrement sur l'introduction des mesures d'insertion sociale. Ces « mesures » reflètent cette volonté de tenir compte des difficultés, comme des capacités de chaque bénéficiaire de l'aide sociale afin de faciliter sa réinsertion sociale et/ou professionnelle. Concrètement, « la solidarité devient, par définition, ce qui est nouveau, fondée sur le traitement différencié des individus : elle ne peut donc plus se concrétiser par l'application d'une norme fixe et universelle. » (Rosanvallon, 1995, p. 57)

## **2.2 Travail au cas par cas**

De manière générale, l'intervention sociale tient de plus en plus compte des particularités de chaque situation. Les experts parlent à ce sujet de magistratures sociales. C'est pourquoi, l'interprétation classique du principe d'égalité cède le pas à une logique d'application différenciée des règles selon les spécificités individuelles. Ce qui signifie du même coup que ces politiques sociales vont faire de l'ensemble des récits sur les personnes leur nourriture quotidienne (Astier, 1996, p. 65). Dès lors, le singulier semble être la matière première qu'utilisent les travailleurs sociaux. « C'est au travers de la biographie des personnes que l'on va pouvoir reconstituer le long et énigmatique processus qui les ont écartés du jeu social » (Astier, 1996, p. 66). Ce travail sur la biographie est une tentative de réintroduire la notion de projet pour les bénéficiaires de l'aide sociale.

---

Les nouveaux dispositifs d'aide sociale permettent une personnalisation de l'offre, correspondant à ce « traitement individualisé du social » que préconise Pierre Rosanvallon (1995, p. 197, p. 210, p. 217). La prise en charge individualisée, ou plus simplement, le cas par cas (...) doit déboucher sur une aide « adaptée à la situation de chacun et proportionnée aux cas de détresse » (Fassin, 2001, p. 444). Dans le canton de Fribourg, chaque dossier présenté par un assistant social est soumis à examen par une commission sociale. Bien qu'il existe des normes cantonales en matière d'aide financière, il n'existe aucune norme/directive minimale/maximale en matière de contre-prestation. Chaque situation est traitée individuellement et contractuellement.

### **2.3 Mobiliser les différences**

Plus fondamentalement encore, il est dans l'ordre des choses de voir les appareils administratifs, non seulement respecter la diversité des préférences, mais au delà, la mobiliser et en faire le gage de leur efficacité (Nicolas-Le Strat, 1996, p. 15). En collant au plus près des projets exprimés par les bénéficiaires de l'aide sociale, l'Etat cherche à les impliquer directement dans leur sortie. En fait, l'Etat essaie de mobiliser les bénéficiaires de l'aide sociale et de capter leur énergie et leurs envies à son profit (Nicolas-Le Strat, 1996, pp. 15-16). C'est probablement la volonté de passer d'une logique d'indemnisation passive à une logique plus dynamique, plus active et plus incitative, qui constitue une des innovations fondamentales du travail social contemporain.

Par la contractualisation, les assistants sociaux tentent d'accompagner et de collaborer avec le bénéficiaire à la résolution du problème soumis. Ces nouvelles politiques sociales, plutôt que de traiter les individus comme des simples objets d'une intervention, incitent à les considérer comme citoyens, acteurs de leur propre destin, participant activement au règlement de leur situation (Commaille, 1997, p. 131). D'utilisateur contraint et dépendant, le bénéficiaire est perçu comme un usager actif.

---

## 2.4 Introduction de politiques localisées

Les nouvelles politiques sociales cherchent à faire participer le secteur associatif, soit, d'une manière plus générale, la Cité. Par ces nouvelles politiques sociales, il convient de favoriser le développement de réseaux de proximité assurant des modes de prise en charge flexibles, ajustés à la singularité des situations. « Plus généralement, la localisation témoigne d'une aspiration à une nouvelle logique de gouvernement fondée sur la proximité des responsables politiques avec les populations concernées et, par conséquent, sur une meilleure adéquation entre les politiques et les besoins, en même temps que sur une activation des solidarités élémentaires » (Commaille, 1997, p. 135).

Il a beaucoup été question, dans les années 80 et 90, de politiques d'un nouveau type, à la fois contractualisées et localisées. Jacques Donzelot les a qualifiées de politiques sociales du 3<sup>ème</sup> type, Jacques Ion de « politiques sociales contractualisées ». Ces politiques sont à la croisée de quelques enjeux importants :

- § Quelle est la position, le pouvoir de la Confédération, des cantons, des districts, des communes au sein de ces dispositifs locaux (Etat creux, incitateur, stratège...) ?
- § Quelles sont les modifications de cultures professionnelles (au sein de la composition des commissions politiques, des travailleurs sociaux) ?...

La Commune/région émerge alors comme un « territoire », c'est-à-dire comme un « inducteur » de pratiques sociales spécifiques (Ion, 1990 ; Autès, 1992). Le territoire est non seulement un objet, mais surtout un sujet, devenant le vecteur des mobilisations sociales et politiques nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. En d'autres termes, la loi sur les mesures d'insertion sociale dans le canton de Fribourg n'est pas pensée comme une loi à appliquer par les communes, mais comme une loi « outil » à disposition des communes. Les mesures d'insertion sociale sont en ce sens facultatives. Un bénéficiaire de l'aide

---

sociale ne peut en aucun cas réclamer une mesure, celles-ci ne sont pas un droit acquis. Ainsi chaque commune/région peut ou non s'investir dans la création de mesures d'insertion sociale. « C'est d'une forme d'enracinement local des politiques contractuelles (Gaudin, 1989) dont il s'agit ici. Le local apparaît comme lieu de gestion de la sociabilité et de l'identité. » (De Maillard, 2000, p. 25)

Intéressons-nous maintenant de plus près aux mesures d'insertion sociale du canton de Fribourg afin, dans un prochain temps, de se rendre compte de quelques implications au niveau de la conception de la justice dans le dispositif de l'aide sociale.

### **3. Introduction des Mesures d'insertion sociale du canton de Fribourg**

Comme cela a été esquissé ci-dessus, assurer le minimum vital n'est pas le seul rôle de l'aide sociale. Elle « *a également pour but de promouvoir l'indépendance économique et personnelle des personnes dans le besoin* » (CSIAS, 1998, p. 27). Dans ce contexte, le législateur fribourgeois a introduit les mesures d'insertion sociale (contre-prestations « facultatives »<sup>2</sup>), pour « *renforcer les compétences sociales : compétences personnelles, relationnelles et organisationnelles ; [et] développer des liens sociaux qui permettent de retrouver une forme valorisante de participation à la société* » (Règlement d'application de la LASoc (ReLASoc), art. 2).

D'une manière générale, l'autonomie et l'insertion sont des objectifs fondamentaux de tous les systèmes cantonaux d'aide sociale. Les mesures d'insertion sociale favorisent – ou, du moins, tentent de favoriser – l'autonomie

<sup>2</sup> Le côté facultatif des mesures d'insertion sociale doit être analysé à deux niveaux. D'une part, les communes/régions n'ont pas l'obligation de mettre en place ou d'accorder des mesures d'insertion sociale. D'autre part, et paradoxalement, une commission sociale pourrait légalement contraindre un bénéficiaire de l'aide sociale à entreprendre une mesure d'insertion sociale.

---

sociale des bénéficiaires de l'assistance en s'attaquant aux sentiments d'incompétence, d'inutilité, de non-reconnaissance et d'exclusion : rien d'autre qu'une valorisation d'un des buts traditionnels de l'aide sociale.

Il existe six catégories de mesures d'insertion sociale :

- § formation (multiples cours de français, dont pour migrants, gérer son administration personnelle, améliorer son logement, etc.) ;
- § développement personnel (valorisation des ressources créatives, thérapie avec le chien, atelier théâtre, etc.) ;
- § développement du bien-être personnel (réinsertion de dépendants à l'alcool, relaxation, fitness, piscine et montagne, etc.) ;
- § communautaires (couture et tissage, réalisation de projets collectifs tels que randonnées, vie en refuge, groupe musical, etc.) ;
- § participation sociale (dans une ludothèque, soutien aux parents, réalisation d'un journal, etc.) ;
- § utilité sociale (stages dans en entreprises, activités d'utilité publique, observation des ressources socio-professionnelles, etc.)

Répondre à des besoins de reconnaissance, d'utilité et plus simplement de lien social ne peut se faire uniquement par des assistants sociaux. Dès lors, un réajustement des liens s'opère ainsi entre l'Etat et la société civile en matière de production de la solidarité (Soulet, 1997, p. 28). Il ne s'agit rien d'autre que d'une revalorisation de ce qui se faisait déjà, avec cependant une nouvelle coordination entre la solidarité publique et les solidarités privées, souvent associatives. Les mesures d'insertion sociale tentent alors de restaurer du lien social, de répondre aux demandes de reconnaissance, de sens... Ainsi, de nombreuses sociétés

---

locales, de loisirs comme d'utilité sociale<sup>3</sup> sont appelées à revaloriser leur rôle de création de liens sociaux en prenant en charge des bénéficiaires de l'aide sociale.

L'assistant social en fonction des demandes et des besoins exprimés par un bénéficiaire de l'aide sociale va contacter une/des association/s locale/s, voire des services spécialisés tels que des programmes d'occupation pour chômeurs ou rentiers AI. En cas de prise en charge de leur part, un contrat est signé entre les trois partenaires : le service social, le bénéficiaire et l'association/institution accueillant le bénéficiaire. Chaque contrat est régulièrement évalué. En fonction de l'évolution des besoins du bénéficiaire, les mesures d'insertion sociale peuvent se succéder pour déboucher ensuite sur des mesures professionnelles financées par le canton et assurant, *a minima*, un droit au chômage. Cette logique des petits pas vers une réinsertion professionnelle en fin de parcours s'est déjà vérifiée après deux ans d'application de la loi.

Cette sommaire présentation pointe la singularité de chaque situation. Certains bénéficiaires de l'aide sociale peuvent se sentir très loin de réintégrer la sphère du travail alors que c'est ce qu'ils désirent. D'autres peuvent se sentir prêts à reprendre une activité rémunérée. D'autres encore n'ont plus cet objectif... Le travailleur social se trouve donc toujours en face d'individus sur lesquels il ne peut pas appliquer de solutions toutes faites. Autrement dit, la conception de la justice dans le travail social ne se confond évidemment pas avec une stricte application de l'égalité de traitement. Pourtant, toutes les inégalités ne sont pas permises...

<sup>3</sup> A titre illustratif, mais non exhaustif, voici une liste d'institutions qui ont été abordées par des services sociaux régionaux dans le cadre des mesures d'insertion sociale : un centre de loisirs et de rencontres pour jeunes, un service de livraison de repas chauds à domicile, une association de quartier, une ludothèque, un service de conciergerie d'une école primaire, un service d'accueil extrascolaire, un service régional d'entretien des forêts, une association pour personnes handicapées physiques, une association s'occupant de jeunes en difficultés...

---

## **4. Le travail social a toujours été une articulation entre l'universel et le singulier**

Une personne qui dépense entièrement son salaire au casino n'a pas le droit à une aide financière de l'Etat. Pourtant, il est « dépendant » des jeux d'argent. Autrement dit, l'intervention sociale se place dans des normes relativement claires et strictes. Un travail social entièrement au cas par cas serait ressenti comme injuste par la population. La société ne peut pas répondre à chaque besoin. Pourtant, une stricte application de règles communes est impossible. Les solutions s'envisagent toujours au cas par cas. C'est véritablement en cela que le travail social peut se penser comme une articulation entre l'universel et le singulier.

### **4.1 Impossible d'éviter la tension entre l'universel et le singulier**

Plus concrètement, les commissions sociales sont traversées par une forte tension : d'une part, les assistants sociaux décrivent des situations particulières et, d'autre part, une montée en généralité, une recherche de principes plus larges leur est nécessaire pour faire des choix. Ainsi, lorsqu'une commission sociale porte un jugement, elle est constamment amenée à faire un va-et-vient entre le général et le particulier sans jamais pouvoir envisager les deux niveaux à la fois. Chercher à insérer, c'est penser que tous les hommes se valent, qu'ils sont égaux et que l'on doit leur appliquer le même traitement. Mais être juste en matière d'insertion suppose de tenir compte des particularités de chacun, notamment des difficultés et des faiblesses, et de faire des projets individuels qui en tiennent compte... (Astier, 1996, p. 28).

Comment faire pour se dégager de la situation singulière, du « face à face », sans pour autant nier les spécificités propres au dossier ? Comme illustration de cette problématique, une question scandée régulièrement en commission sociale montrera toute la difficulté d'articuler le particulier à l'universel : « Vous le connaissez personnellement, vous l'avez rencontré ? » « Connaître

---

personnellement est à la fois une garantie que les informations présentées sont précises et fiables et, en même temps, elles peuvent être sujettes à caution puisqu'une émotion peut troubler le jugement » (Astier, 1996, p. 154).

C'est en cela que les politiques de contre-prestations tendent à poser problème : ces politiques sont et doivent tenir compte des besoins et difficultés de chaque bénéficiaire. Comment toutefois garantir un sentiment d'équité ? Durant cette dernière partie de l'exposé, nous allons examiner quelques écueils à éviter afin de garantir un sentiment de justice dans l'application de la loi sur les mesures d'insertion sociale.

## **5. Quelques risques / questions soulevés par les mesures d'insertion sociales au niveau de la conception de la justice**

Il est aujourd'hui particulièrement important de réfléchir aux effets pervers du travail social exploitant l'idée de contre-prestations personnalisées et localisées. En effet, l'individualisation de l'offre ébranle passablement les principes de légitimation des politiques sociales contemporaines : la reconnaissance du mérite des bénéficiaires de l'aide sociale, l'empathie à l'égard de leurs malheurs, comme un minimum d'arbitraire et de contingence de la part des services sociaux ne sont-ils pas devenus les principes moteurs de ces nouvelles politiques sociales ? En d'autres termes, ne sommes-nous pas en train d'assister à la renaissance des politiques « *de la pitié* » ?<sup>4</sup>

<sup>4</sup> La politique de la pitié, expression d'Hannah Arendt, est caractérisée par la spectacularisation de la souffrance et la médiatisation de la misère produisant des « paroles agissantes » et empruntant la plupart du temps les voies de l'action humanitaire. Cette lecture morale des problèmes sociaux occulte une lecture socio-politique qui tente d'agir sur les causes structurelles des problèmes sociaux.

---

## 5.1 L'exposition de soi

A la différence des assurances sociales, reposant sur des critères objectifs, les dispositifs d'aide sociale et plus particulièrement les mesures d'insertion sociale ont besoin d'entrer dans le concret et d'intégrer des éléments subjectifs. L'examen au cas par cas que pratiquent les assistants sociaux, puis les commissions sociales implique un rapport de proximité et de personnalisation. En fin de compte, il semble que le bénéficiaire de l'aide sociale doive « payer de sa personne » pour avoir droit à une mesure d'insertion sociale, car l'attribution des mesures d'insertion sociale passe par « l'exposition de soi » pour faire reconnaître ses besoins, ses manques, ses capacités. L'exposition de ses difficultés devient une « exposition de soi ». « Il s'agit bien en effet de s'exposer au double sens de s'offrir à la vue et de se mettre en danger. » (Fassin, 2000, p. 963.) « Qui ne peut payer autrement doit continuellement payer de sa personne, et c'est un exercice épuisant. Ce mécanisme se voit bien dans les procédures de contractualisation du revenu minimum d'insertion : le demandeur n'a rien 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. » (Castel, 1996, p. 473).

En tout état de cause, il semble clair que certaines limites ne doivent pas être franchies, qu'un droit à l'intimité doit être respecté par l'assistant social, faute de quoi, l'exposition de soi serait une forte atteinte à la dignité (Astier, 1996, p. 240). Dans la défense des dossiers par l'assistant social devant les commissions sociales, cette limite n'est pourtant pas si évidente à trouver. En effet, jusqu'où l'assistant social peut-il « mettre à nu » le bénéficiaire de sa demande sans trop entrer dans sa sphère privée en sachant que ce sont souvent des anecdotes qui font balancer un dossier dans le camp des bénéficiaires des mesures d'insertion sociale? La tentation est alors forte pour l'assistant social de porter un jugement de mérite sur le bénéficiaire de l'aide sociale.

---

## 5.2 La réintroduction du mérite

La société a toujours un certain type d'attente à l'égard de ses pauvres, sur ce qu'ils sont et sur ce qu'ils doivent/devraient être, sur la manière dont ils se comportent et dont ils devraient se comporter. Il ne s'agit que d'un fait sociologique général : Erving Goffman (1975, p. 12) montre que, « dans la routine des rapports sociaux », les « anticipations » que l'on a sur les personnes auxquelles on a affaire deviennent insensiblement des « exigences présentées à bon droit ». « Ce que l'on se représente des autres tend ainsi à devenir une norme à l'aune de laquelle on juge leurs discours et leurs actions. Dans le cas des pauvres toutefois, s'y fait jour, bien plus que pour d'autres catégories sociales, une dimension morale particulièrement forte (...). » (Fassin, 2001, p. 460) Le mérite se manifeste par un style digne, par l'honnêteté, par l'expression d'une envie de changer la situation et, plus modestement dans le registre de la vertu. Le mérite semble être un ressort particulièrement efficace pour emporter la conviction des assistants sociaux et des commissions sociales. On le sait, le bon pauvre, depuis au moins deux siècles, est au pauvre méritant (Katz, 1990). Le mérite, tel que s'en parent les requérants des mesures d'insertion sociale, s'entend aussi bien par rapport à l'ordre économique, impliquant des efforts dans la gestion d'un budget ou pour retrouver un emploi, que par rapport à l'ordre social, supposant la mise à l'écart des pratiques déviantes, et à l'ordre moral, rappelant à chacun ses responsabilités familiales (Fassin, 2001, p. 462). La question du mérite est de plus en plus soulevée, alors que les dispositifs d'aide sociale ne doivent pas se préoccuper des causes du besoin au niveau de l'aide financière. En d'autres termes, quelle que soit la cause du besoin, un individu a le droit à être soutenu financièrement. A l'opposé, les mesures d'insertion sociale, contre-prestations facultatives, semblent plutôt se mériter. Cette logique n'est pourtant pas la seule logique repérable : la pitié, la compassion semblent jouer un rôle non négligeable.

## 5.3 La pitié, la compassion

La compassion est produite par un style implorant et s'inscrit dans un registre de sympathie, évoquant souvent de manière précise un ou quelques malheurs.

---

« L'émotion est un ressort fort de l'exercice de la charité et ce d'autant plus qu'elle joue sur deux tableaux : l'empathie avec le malheureux et la satisfaction de lui venir en aide. » (Fassin, 2001, p. 463) Ainsi, la révélation des drames intimes dans l'espace public des commissions sociales confère à leur délibération une dimension émotionnelle. Cette décision est appelée par Didier Fassin un « *choix pathétique* » (2001, p. 440). Lorsqu'un bénéficiaire est connu de longue date, ou encore qu'il a déjà bénéficié de nombreuses mesures d'autres dispositifs, son mérite est remis en question, pourtant une « chance supplémentaire » peut lui être proposée, essentiellement légitimée par le principe de la compassion.

Face à un bénéficiaire non méritant, les assistants sociaux et les commissions sociales, plutôt que d'en avoir pitié, pourraient parfois souhaiter lui donner la leçon.

#### 5.4 La moralisation

Deux philosophies fort différentes (co)existent dans le principe de contre-prestation. « *La première considère la contre-prestation comme un moyen d'éviter les abus et d'obliger le bénéficiaire à rembourser sa dette envers la société. La deuxième envisage la contre-prestation comme un outil à disposition du bénéficiaire permettant de faciliter la réinsertion* » (Tecklenburg, 1997 ; Bertozzi, 2000, p. 59). Cette ambiguïté existe également dans la loi fribourgeoise sur les mesures d'insertion sociale. Pour preuve, l'article 4a, alinéa 2 de la loi qui précise que « *dans la mesure où le contrat d'insertion sociale est en adéquation avec les capacités et les potentialités de la personne dans le besoin, cette dernière y est astreinte. Si elle refuse le projet d'insertion sociale proposé, l'aide matérielle peut être réduite jusqu'au minimum défini dans les normes relevant de l'article 22a al. 1* » (LASoc, art. 4a, alinéa 2). Comme on peut le voir, le risque d'un retour à une assistance moralisante est toujours présent et certaines justifications des contre-prestations dans le cadre des programmes d'insertion semblent s'inspirer de la philosophie des workhouses anglaises (Tabin, 1995). Blaise Duvanel (2002) le rappelle à propos du dispositif de prise en charge des chômeurs, il convient de

---

s'écarter du travail forcé entendu comme « tout travail ou service exigé d'un individu sous la menace d'une peine quelconque et pour lequel ledit individu ne s'est pas offert de plein gré » (article 2 de la convention no 29 de l'OIT). L'aspect moralisant dans l'attribution des mesures d'insertion sociale n'est jamais totalement évité, particulièrement lorsqu'une commission doute du bien-fondé de l'attribution d'une mesure concrète, elle peut, *a minima*, se référer au côté moralisateur : « cela ne lui fera pas de mal »...

## **5.5 L'arbitraire et la contingence**

Quelle que soit la volonté de justice qui anime les commissions sociales chargées d'attribuer des mesures d'insertion sociale et quelle que soit la précision des critères qu'ils se donnent pour normaliser leur choix (priorité au fin de droit de chômage, priorité aux familles...), leur délibération ne peut se ramener entièrement à des rationalisations objectives (respect des normes construites par elles-mêmes) ou subjectives (adhésion à des valeurs, de mérite ou de compassion). « Nombre de décisions prises paraissent échapper à la règle autant qu'à la raison. Elles relèvent d'un exercice de l'autorité et leurs fondements ne renvoient qu'à celui-ci. Aucune justification ne semble pouvoir en rendre compte. Elles ne prétendent même pas être justes. » (Fassin, 2001, p. 465) Poussée à la caricature, une commission sociale pourrait décréter ne jamais attribuer de mesures d'insertion sociale puisque celles-ci sont facultatives. Face à une complexification de la notion de justice, cette dernière risque de ne plus être systématiquement recherchée. Ainsi certaines commissions sociales pourraient être tentées par un fonctionnement autoritaire.

## **5.6 Les inégalités territoriales**

De nombreuses inégalités de traitement sont à relever au niveau de l'offre à disposition. Par essence, les mesures d'insertion sociale sont individualisées en fonction des besoins et des capacités du bénéficiaire concerné. Dès lors, l'assistant social ne peut se contenter de choisir des mesures validées par le canton et

---

figurant dans un catalogue. Il sera, régulièrement, amené à construire de toute pièce une nouvelle mesure. Ce travail, en partie anticipé aux demandes, nécessite beaucoup de temps et d'énergie puisque les acteurs interpellés méconnaissent généralement le dispositif d'aide sociale. Face à ce nouveau réseau à constituer par les assistants sociaux, certains bénéficiaires de l'aide sociale sont discriminés. Un assistant social n'entre pas en contact avec un entraîneur de foot comme il contacte le médecin traitant d'un bénéficiaire... La constitution d'un réseau entre les services sociaux et le secteur associatif est entièrement à construire, certaines localités semblent pourtant mieux s'y prêter. Ainsi, les villes de petite et moyenne importances semblent opérer plus facilement des liens entre les services sociaux et la société civile.

D'une manière générale, la loi sur les mesures d'insertion sociale stimule les expérimentations au niveau régional (Obinger, 1999). Cette façon de procéder comporte des risques non négligeables. On instaure de facto des inégalités régionales et par conséquent des inégalités entre citoyens. Les bénéficiaires sont confrontés à des possibilités de contre-prestation différentes et donc à des prestations, des droits et des devoirs qui varient selon leur région de résidence (Bertozi, 2000, pp. 60-61).

## **6. Conclusion**

L'analyse des mesures d'insertion sociale peut suggérer quelques enseignements plus généraux propres au principe des contre-prestations localisées :

Dans un premier temps, les politiques sociales territorialisées sont utiles aux gouvernements qui peuvent, par ce biais, gérer les catégories sociales les plus précaires sous l'angle territorial sans jamais avoir à nommer ni le problème ni les hypothèses de solution : le cas de l'insertion territorialisée des bénéficiaires du revenu minimum d'insertion sociale est exemplaire qui permet d'agir sans jamais

---

questionner ni le système d'assurance chômage, ni la logique des politiques de l'emploi (Elbaum, 1995).

Deuxièmement, ces politiques sociales territoriales sont utiles aux collectivités locales qui trouvent souvent le moyen d'approfondir leur emprise territoriale en s'assurant la fidélité des organismes parapublics et du mouvement associatif local par le jeu de subventions de fonctionnement.

Troisièmement, ces politiques sociales territoriales sont utiles à certains bénéficiaires.

Pourtant, et ce qui paraît essentiel, « en insistant sur les singularités, les accrocs de la vie quotidienne, les drames privés, ne sommes-nous pas en train d'affaiblir l'idée des Droits de l'homme affirmant que tout individu est égal aux autres ? Finalement, les récits individuels ne sont-ils pas en train de scier la branche de l'égalité des droits, puisqu'ils accentuent les différences entre individus, creusent irrémédiablement une impossible horizontalité ? » (Astier, 1996, p. 240).

Ainsi et pour conclure, le sentiment de justice n'est plus assuré dans l'application de la loi sur les mesures d'insertion sociale. Le recherche du sentiment de justice doit pourtant être un souci constant. Autrement dit, l'articulation entre les principes à prétention universelle telle que l'égalité de traitement et les situations singulières n'a rien d'évidente. Ainsi, le risque est grand de se faire happer tant du côté de l'universel que du côté du singulier.

---

## References bibliographiques

### Articles cités

BERTOZZI, F. 2000. "Suisse. Les expériences locales d'insertion", in *Les politiques sociales. Collège international pour l'étude du changement dans les politiques sociales*, no 3-4, pp. 55-61.

DE MAILLARD, J. 2000 "Le partenariat en représentations : contribution à l'analyse des nouvelles politiques sociales territorialisées", in *Politiques et management public*, volume 18, no 3, septembre, pp. 21-41.

ELBAUM, M. 1995. "Pour une autre politique de lutte contre le chômage", in *Esprit*, août-septembre.

FASSIN, D. 2000. "La supplique. Stratégies rhétoriques et constructions identitaires dans les demandes d'aide d'urgence" in *Annales, Histories, sciences sociales*, volume 55, no 5, pp. 953-981.

FASSIN, D. 2001 "Charité bien ordonnée. Principes de justice et pratiques de jugement dans l'attribution des aides d'urgence", in *Revue française de sociologie*, no 42-3, juillet-septembre, pp. 437-475.

OBINGER , H. 1999. "Minimum Income in Switzerland", in *Journal of European Social Policy*, volume 9, no 1, pp. 29-47.

SOULET, M.H. 1997. "Les rapports entre solidarité publique et solidarités privées : vases communicants ou coopération conflictuelle?", in Petrella, R. et al. *Les œuvres d'entraide en question. L'Etat démissionne? Place au privé. Les organisations privées rempliront-elles demain toutes les tâches?*, Lucerne, Caritas, pp. 28-46.

TABIN, J.P. 1995. "La carotte et le bâton", in *Repères*, no 5, pp. 11-13.

TECKLENBURG, U. 1997. "Les nouveaux modèles cantonaux d'aide sociale : prestation et contre-prestations", in *Sécurité sociale*, no 1, pp. 14-17.

---

## Ouvrages

- ASTIER, I. 1996. *Revenu minimum et souci d'insertion* (Paris, Desclée de Brouwer).
- AUTÈS, M. 1992. *Travail social et pauvreté* (Paris, Syros).
- CASTEL, R. 1996. *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat* (Paris, Fayard).
- COMMAILLE, J. 1997. *Les nouveaux enjeux de la question sociale* (Paris, Hachette).
- Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), 1998, *Aide sociale – concepts et normes de calcul., Recommandations à l'intention des autorités d'aide sociale des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées*, (Berne).
- DUVANEL, C. 2002. *La Suisse et ses chômeurs* (Genève, IES)
- GAUDIN, J.P. 1989. *Technopolis. Crise urbaine et innovations municipales* (Paris, Presses universitaires de France).
- GOFMAN, E. 1975. *Stigmate. Les usages sociaux des handicaps* (Paris, Minit).
- ION, J. 1990. *Le travail social à l'épreuve du territoire* (Toulouse, Privat).
- KATZ, M.B. 1990. *The underserving poor : from the war on poverty to the war on welfare* (New York, Pantheon Books).
- KELLER, V. & TABIN, J.P. 2002. *La Charge héroïque. Missions, organisations et modes d'évaluation de la charge de travail dans l'aide sociale en Suisse romande* (Lausanne, Cahiers de l'EESP).
- NICOLAS-LE STRAT, P. 1996. *L'implication une nouvelle base de l'intervention sociale* (Paris, L'Harmattan, Collection Technologie de l'action sociale).
- ROSANVALLON, P. 1995. *La nouvelle question sociale, repenser l'Etat-providence* (Paris,Seuil).