

TABLE DES MATIERES

PREMIÈRE PARTIE.....	11
1. PROBLÉMATIQUE	11
1.1 Introduction	12
PARTIE II.....	17
2. CONTEXTUALISATION	17
2.1 Introduction	18
2.2 Histoire de l'assistance publique et de la migration en Suisse	18
2.3 Les personnes étrangères à l'aide sociale : contexte légal	23
2.3.1 Intégration : entre exigence et encouragement.....	23
2.3.1.1 Critères d'intégration pour les permis de séjour (B).....	24
2.3.1.2 Critères d'intégration pour l'autorisation d'établissement (permis C)	24
2.3.1.3 Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration.....	25
2.3.1.4 Restriction du droit de séjour et du regroupement familial	26
2.3.2 L'aide sociale et le droit de séjour en vertu de la LEI	27
2.3.2.1 Intégration et pouvoir d'appréciation.....	28
2.3.2.2 Procédure d'approbation.....	29
2.3.3 L'aide sociale et le droit de séjour en vertu de l'ALCP.....	29
2.3.3.1 Qu'est-ce que la notion de « travailleur-euse » ?	30
2.3.3.2 Perte de la qualité de « travailleur-euse » au sens de l'ALCP	30
2.3.3.3 Séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée indéterminée ou supérieure à une année (Permis B)	31
2.3.3.4 Séjour de courte durée (Permis L) selon un contrat de travail d'une durée limitée.....	33
2.4 L'aide sociale en bref.....	35
2.4.1 Les principes de l'aide sociale.....	35
2.4.2 Aide aux personnes étrangères : compétence selon le statut juridique	37
2.4.3 Octroi de l'aide sociale : un calcul complexe	38
2.4.4 Parcours d'un dossier	40
PARTIE III.....	41
3. PARTIE THÉORIQUE	41
3.1 Introduction	42
3.2 Intégration : un concept entre inclusion et exclusion	42
3.2.1 Insertion	42
3.2.2 Intégration.....	44
3.2.2.1 Définition générale	44
3.2.3 Le concept d'intégration : un processus complexe de relations intra-groupes et intergroupes	45
3.2.3.1 Caractéristique principale de l'intégration : l'(in)visibilité	46
3.2.4 Le concept d'appartenance	47
3.2.5 Conclusion	50
3.3 Les marges de manœuvre des agent-e-s de l'État	50
3.3.1 Une marge de manœuvre nécessaire à la fonction.....	51
3.3.2 Les conditions de travail des street-level bureaucrates	53
3.3.2.1 Travailler dans un domaine hautement politisé	53
3.3.2.2 Des attentes à concilier.....	53
3.3.2.3 Rapport avec la hiérarchie	54
3.3.2.4 Les types de marges de manœuvre	60
3.3.3 Élaboration des politiques publiques, une « ruse de la mise en œuvre » ?	63
3.3.4 Conclusion	64
3.4 Conclusion intermédiaire.....	65
PARTIE IV	67
4. MÉTHODOLOGIE.....	67
4.1 Approches méthodologiques	68
4.1.1 Approches épistémologiques	68
4.1.2 Approche et méthode d'analyse	68
4.2 Description du terrain.....	69
4.2.1 Les professionnel-le-s de l'aide sociale : un métier fortement genré.....	70
4.2.2 Récolte des données.....	71

4.2.2.1	Échantillonnage des entretiens.....	72
4.2.3	Accès au terrain	72
4.2.4	Répartition du travail.....	74
4.2.5	Remarques réflexives	75
4.2.5.1	Travailler en binôme	75
4.2.5.2	Légitimité remise en question	76
4.2.5.3	Limites des entretiens.....	76
4.2.5.4	Anonymat.....	76
PARTIE V		79
5.	ANALYSE DES RÉSULTATS	79
5.1	<i>Politique migratoire et politique d'aide sociale sous la loupe de l'intégration</i>	<i>80</i>
5.1.1	Politique migratoire : qui peut appartenir au groupe ?.....	81
5.1.1.1	Dimension légale : ressortissant-e-s de l'UE/AELE	81
5.1.1.2	Dimension légale : ressortissant-e-s des États tiers	84
5.1.1.3	Dimension socio-économique.....	87
5.1.1.4	Dimension culturelle	88
5.1.1.5	Conclusion.....	89
5.1.2	La politique cantonale d'aide sociale : enjeux en termes d'intégration	90
5.1.2.1	L'aide sociale en principe	91
5.1.2.2	L'aide sociale en pratique	93
5.1.2.3	Conclusion.....	106
5.1.3	Analyse du processus d'intégration dans la politique migratoire et la politique sociale : conclusion intermédiaire.....	106
5.2	<i>Marges de manœuvre des assistant-e-s social-e-s.....</i>	<i>108</i>
5.2.1	Conditions globales des marges de manœuvre des AS au sein de l'aide sociale	108
5.2.1.1	Autonomie vis-à-vis de la hiérarchie	108
5.2.1.2	Augmentation et complexification des dossiers et manque de ressources.....	114
5.2.1.3	Relation avec le service de l'emploi.....	115
5.2.1.4	Connaissances sur le droit de la migration et la LEI	117
5.2.2	Marges de manœuvre des AS concernant le séjour et l'établissement des usagers	120
5.2.2.1	Discrétion professionnelle dans l'octroi des prestations de l'aide sociale	121
5.2.2.2	Le devoir de collaboration entre les institutions de l'aide sociale et l'institution cantonale de migration	122
5.2.2.3	Avertir l'usager-ère des risques de perte du droit de séjour	129
5.2.2.4	L'usage de la temporalité.....	130
5.2.2.5	Orienter l'usager-ère vers des spécialistes du droit des migrations (avocat-e, juriste, associations)	131
5.2.2.6	Marges de manœuvre des assistant-e-s sociaux-ales au sein du parcours d'intégration professionnelle des usager-ère-s.....	132
5.2.2.7	Conclusion.....	136
5.2.2.8	Marges de manœuvre des assistant-e-s sociaux-ales : conclusion intermédiaire.....	137
DERNIÈRE PARTIE		139
6.	CONCLUSION FINALE.....	139
6.1	<i>Bibliographie</i>	<i>145</i>
6.2	<i>Annexes</i>	<i>151</i>
6.2.1	Table des tableaux.....	151
6.2.2	Grilles d'entretien.....	152
6.2.2.1	Grille exploratoire	152
6.2.2.2	Grille thématique 1	153
6.2.2.3	Grille thématique 2	155
6.2.2.4	Grille thématique 3	157

LISTE DE ABRÉVIATIONS

AELE	Association européenne de libre-échange
AI	Assurance invalidité
ALCP	Accord du 21 juin 1999 entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes
Art./art.	Article(s)
AS	Assistant·e·s sociaux·ales
AVS	Assurance-vieillesse et survivants
CJUE	Cour de justice de l'Union européenne
CSIAS	Conférence suisse des institutions d'action sociale
LAS	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin
LEI	Loi sur les étrangers et l'intégration
LEtr	Loi fédérale sur les étrangers
LSSE	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers
OASA	Ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative
OLCP	Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes
ORP	Office régional de placement
SEM	Secrétariat d'État aux migrations
TF	Tribunal fédéral
UE	Union européenne

Première partie

1. PROBLÉMATIQUE

1.1 INTRODUCTION

En ce début d'année, une dépêche annonce que « le Conseil fédéral veut restreindre l'aide sociale accordée aux ressortissants de pays tiers. Il a retenu neuf mesures proposées par le Département fédéral de justice et police (DFJP), sept d'entre elles doivent être mises en œuvre » (ATS 16.01.2020). Une année avant, entre en vigueur une nouvelle loi fédérale sur les étrangers et l'intégration (LEI) qui précise les conditions d'accès à une autorisation de séjour et d'établissement en Suisse. Celles-ci reposent notamment sur l'indépendance économique ou l'absence de dépendance à l'aide sociale. D'autre part, les personnes étrangères recourant à l'aide sociale sont formellement invitées, voire pressées non seulement d'être intégrées en qualité d'étranger·ère·s parmi les nationaux·ales, mais plus encore à être (ré)intégrées socialement et économiquement en tant que personnes assistées. Ces deux constats nous amènent à nous questionner sur le rapport entre la politique migratoire et la politique de l'aide sociale. D'où provient et que signifie cette double injonction à l'intégration ? Que nous dit-elle sur le lien entre les droits sociaux et la politique migratoire ? Les étranger·ère·s recourant à l'aide sociale sont-il·elle·s traité·e·s comme les citoyen·ne·s ? Autrement dit, les institutions suisses de l'aide sociale font-elles une différenciation dans leur façon d'appréhender les usager·ère·s selon qu'il·elle·s sont citoyen·ne·s ou étranger·ère·s ? Ces questions nous mènent à examiner l'enchevêtrement entre la politique migratoire et celle de l'aide sociale dans leur mise en œuvre par les agent·e·s étatiques. En effet, la mise en application de ces deux types de politique et particulièrement celle de l'aide sociale comporte des caractéristiques particulières. D'une part, elle est effectuée par des fonctionnaires qui sont en interaction directe avec la population administrée. D'autre part, la nature de leur travail qui consiste à une application directe de la loi, leur donne un certain pouvoir d'appréciation dans l'exécution de leurs tâches. Enfin, ce pouvoir d'appréciation a pour particularité d'offrir non seulement à ces agent·e·s étatiques les moyens de mettre en application les lois, mais aussi la capacité à les recréer, ce que les chercheur·euse·s appellent le « *policy making role* » (LIPSKY 1980 ; DUBOIS 2012). Ce travail consistera donc à tenter de comprendre quel est le rôle des assistant·e·s sociaux·ales de l'aide sociale dans la (re)définition du droit de séjour et d'établissement des étranger·ère·s à l'aide sociale. Pour cela, nous tenterons d'identifier quelles sont les marges de manœuvre de ces agent·e·s étatiques ainsi que les différents éléments qui entrent en jeu dans ce processus.

Cette question de recherche regroupe une série de processus sociaux qui, individuellement, ont déjà fait l'objet de plusieurs recherches que l'on pourrait schématiquement séparer en trois thématiques. La première concerne les problématiques liées à la question de l'intégration des personnes étrangères en lien avec la question de citoyenneté et les droits qui en découlent. La seconde thématique concerne les recherches consacrées à la politique et au travail social, qui questionnent également la notion d'intégration mais sous l'angle plus général du rapport entre l'individu et la société. Enfin, la troisième approche qui nous intéresse aborde quant à elle la façon dont les fonctionnaires mettent en œuvre les politiques publiques, notamment celles de l'aide sociale et de la migration et participent ainsi, dans une logique *bottom-up* par le biais de leurs pratiques administratives, à l'élaboration de ces politiques.

Le lien entre politique migratoire et aide sociale a notamment été étudié il y a quelques années en Suisse romande par Bolzman, Poncioni-Derigo, Rodari *et al.* (2001), qui ont mis en exergue les conséquences parfois lourdes du recours à l'aide sociale sur les processus de décision concernant l'octroi ou de prolongation de l'autorisation de séjour. Un autre ouvrage réunissant plusieurs études s'est penché sur la redéfinition du travail social au regard des pratiques

institutionnelles, associatives et privées relatives à l'insertion des immigré·e·s et de leurs descendant·e·s (BOLZMAN & TABIN 1999).

L'accès aux droits sociaux des personnes étrangères a en outre été étudié dans une perspective liée à la notion d'intégration dans le cadre de la thèse de Jean-Pierre Tabin publiée en 1999. Il a ainsi démontré que les étranger·ère·s ont progressivement eu accès à une forme de « citoyenneté sociale », en reprenant les termes de Marshall (1996 cité par TABIN 1999 : 42). Il démontre que malgré cela, ces droits sociaux ne sont pas tous équivalents aux droits des citoyen·ne·s car leur accès est soumis à des conditions particulières pour les étranger·ère·s. Jean-Pierre Tabin met cela en perspective avec les enjeux autour de l'intégration. Pour ce faire, il reprend la définition de l'intégration de Dominique Schnapper (2001 ; 1996) qui décrit ce terme comme un double processus constitué à la fois d'un mouvement d'intégration *de* la société par le biais de la régulation étatique et d'un mouvement d'intégration *à* la société. Aussi, l'intégration est souvent présentée comme une exigence que les étranger·ère·s doivent remplir s'ils veulent avoir accès au territoire helvétique et par conséquent, bénéficier de la protection sociale. Or, cette recherche démontre que si les personnes étranger·ère·s contribuent largement à l'approvisionnement et au maintien de l'État social, « la contrepartie, pourtant au fondement de la protection sociale, est parfois inexistante » (TABIN 07.04.2017 : 7). Ainsi, la politique sociale repose sur le principe de solidarité nationale, tout en « profit[ant] des immigrés » (TABIN 07.04.2017: 6). L'auteur invite à penser à un système alternatif de protection sociale, qui impliquerait un changement de paradigme de la reconstitution de la cohésion sociale qui ne serait pas fondée sur une opposition citoyen·ne·s/étranger·ère·s ou travailleur·euse·s/non travailleur·euse·s (TABIN 1999). Cette conclusion est également partagée par Rosita Fibbi qui plaide pour une cohésion sociale non basée sur l'« intégration spontanée » par le marché du travail aujourd'hui obsolète mais sur l'égalité des droits et des chances (FIBBI 1999). La question de l'intégration a également plus récemment été étudiée sous d'autres angles. Christin Achermann (2012) l'aborde en insistant sur le processus d'inclusion et d'exclusion de l'intégration en reprenant le concept wébérien de fermeture sociale. Gianni (2009 cité par FIBBI 2010 : 1) a mis en avant un modèle plus inclusif de la notion d'intégration en définissant la société non plus comme le résultat d'un processus d'assimilation mais comme le produit des interactions entre une diversité d'acteur·rice·s sociaux·ales. Enfin, Laura Block (2014) aborde l'accès des personnes étrangères aux droits découlant de la citoyenneté par le concept d'appartenance (« membership »). Ce concept permet également de situer l'intégration des individus dans un continuum, ce qui apporte un niveau d'analyse intéressant puisqu'il permet de dépasser la dichotomie nationaux·ales/étranger·ère·s en distinguant différents degrés d'appartenance d'après la « qualité » et la « force » des individus selon des critères économiques, sociaux et culturels.

La littérature consacrée à l'aide sociale s'inscrit dans un champ de recherche consacré aux politiques sociales. Nous nous attarderons ici sur les contributions qui ont nourri nos réflexions. Nous pouvons notamment citer les publications de Martine Zwick Monney (2015) et de Véréna Keller (2005) qui portent toutes deux un regard critique sur la politique sociale appliquée ces dernières années. La première démontre en effet les limites de la politique de l'aide sociale principalement tournée vers l'insertion professionnelle. En outre, elle aborde également les notions d'insertion et d'intégration en reprenant également Schnapper et Durkheim. Ainsi, il est intéressant de relever que l'intégration ne se conçoit pas seulement en opposant les individus par la variable nationale (citoyen·ne·s vs étranger·ère·s) mais aussi sous un angle plus fonctionnaliste. En effet, ce qui crée la cohésion sociale et permet une solidarité organique dans notre société actuelle est la conscience individuelle de participer, par la division du travail, au

bon fonctionnement de la société. Là encore, l'intégration à la fois à la société et de la société permet également de comprendre ce processus dans lequel non seulement l'individu s'insère ou s'exclut dans la société mais est aussi inclus ou exclu à son tour par la régulation. Bien sûr, la littérature scientifique sur l'intégration a été nourrie de nombreuses autres recherches que l'on ne pourrait citer. Il existe notamment toute une série d'études qui se sont focalisées plus particulièrement sur les parcours de vie ou le point de vue des migrant·e·s, des personnes issues de l'immigration et des usager·ère·s à l'aide sociale. Néanmoins, les approches citées nous ont montré que le processus d'intégration régit et rend compte à la fois des dynamiques sociales dans une perspective intergroupe en tenant compte de la variable nationale mais aussi dans la relation de l'individu à la société.

Enfin, le troisième champ de recherche qui nous intéresse concerne la façon dont les politiques publiques sont mises en œuvre par les fonctionnaires, en particulier ceux·elles qui sont directement en contact avec la population administrée. Là encore, le champ d'investigation a été largement investi par les chercheur·se·s. Du côté de la littérature anglo-saxonne, nous pouvons citer l'ouvrage majeur de Michael Lipsky (2010) qui a rendu populaire l'approche des *street-level bureaucracies*. En effet, l'intérêt de cette approche réside notamment dans la mise en exergue des conditions globales et particulières des administrations publiques dans lesquelles se trouvent des agent·e·s qui disposent d'un pouvoir d'appréciation important et qui sont en relation directe avec la population. Surtout, cette approche permet de mettre en avant comment ces fonctionnaires, doté·e·s de cette marge de manœuvre relativement importante, participent à l'élaboration des politiques publiques. Cet ouvrage a inspiré plusieurs recherches et études de cas, dont un certain nombre a spécifiquement été consacré au travail des assistant·e·s sociaux·ales. Des chercheur·euse·s tel·le·s que Howe (1991 in EVANS & HARRIS 2004 : 873) ou Lymbery (2000 in EVANS & HARRIS 2004 : 873) ont mis en avant le fait que ce pouvoir d'appréciation s'est amoindri dans les services sociaux en raison d'une forte prolifération des règles et du travail administratif, ainsi que d'une culture managériale plus présente, transformant le travail de l'assistant·e social·e en « care manager » (EVANS & HARRIS 2004 : 873-875 ; EVANS 2010). Ces constats se rapprochent des études consacrées au nouveau management public (PESQUEUX 2006 ; SCHEDLER 2003) qui retracent l'avènement de la recherche d'optimisation et de clientélisation de l'action publique par le management, se rapprochant des logiques de rendement auparavant réservées aux modes de gestion des entreprises. Ces conclusions ont été contestées par Evans et Harris qui démontrent qu'un accroissement de la régulation du travail social n'aboutit pas forcément à une diminution du pouvoir d'appréciation.

En outre, cette approche des *street-level bureaucracies* commence également à faire écho dans la littérature francophone. Pour exemple, nous pouvons citer les recherches de Vincent Dubois (2009 ; 2012 ; 2015) qui s'est intéressé aux politiques de guichet dans la mise en œuvre d'une politique sociale en France. Les pratiques administratives de ces agent·e·s étatiques ont également été étudiées dans le cadre de la mise en œuvre des politiques migratoires. Nous pouvons notamment relever l'étude d'Alexis Spire sur les guichets de l'immigration (2008). En Suisse romande, des études ont également été menées sur les pratiques administratives des agent·e·s migratoires (ACHERMANN 2018) et notamment dans la mise en œuvre de la politique de l'asile sous un angle socio-anthropologique (FRESIA, BOZZINI & SALA 2013) ou dans une approche sociologique du droit (MIAZ 2017). En outre, l'administration de la politique sociale a également été étudiée notamment en ce qui concerne l'aide sociale ou l'assurance chômage (VALLI, MARTIN & HERTZ 2002). Véréna Keller (2005) rend compte des contradictions du travail social, notamment de la tension entre l'aide et le contrôle. Enfin, une approche socio-historique (ARLETTAZ 2006 ; ARLETTAZ 1991 ; 2010 ; TABIN 2008 ; 2006) de l'aide sociale permet de

comprendre comment la gouvernance des pauvres s'est peu à peu institutionnalisée ainsi que ses liens avec la politique migratoire. Ces récentes études démontrent comment les pratiques et les discours sont formés et justifiés par l'environnement politique, légal, social, économique et institutionnel mais font aussi l'objet de formes de négociation au sein des interactions sociales. En outre, le point commun de toutes ces approches est la mise en exergue des marges de manœuvre de ces fonctionnaires qui collectivement participent à (re)définir les règles de la politique.

Enfin, nous pouvons aussi relever l'héritage des approches désormais classiques mais constamment réactualisées du rapport entre l'État et ses fonctionnaires avec les gouverné·e·s. Aussi, Max Weber (1968 ; 1995), Pierre Bourdieu (1990) et Michel Foucault (1975) ou encore Ervin Goffman (1968) ont tous contribué à théoriser les rapports de domination qui se jouent dans la régulation étatique des individus et la façon dont les acteur·rice·s sociaux·ales agissent et interagissent au sein de ces rapports. En effet, il nous apparaît important de garder en toile de fond ces logiques de pouvoir et ces modes de gouvernance qui structurent la mise en œuvre de l'action publique.

Ainsi, la littérature existante mise en constante relation avec les données que nous avons récoltées sur notre terrain nous ont permis de construire un cadre théorique et analytique et d'appréhender notre objet de recherche à l'intersection de ces thématiques. Afin de comprendre **quel est le rôle des assistant·e·s sociaux dans la (re)définition du droit de séjour et d'établissement des étranger·e·s à l'aide sociale**, nous tenterons alors de répondre aux questions et aux hypothèses suivantes :

Quelles sont les marges de manœuvre de ces agent·e·s au sein de ce processus ?

1. Nous supposons que les assistant·e·s sociaux·ales ont un pouvoir d'appréciation dans le processus de (re)définition du droit de séjour et d'établissement des personnes étrangères à l'aide sociale.
2. Nous émettons l'hypothèse que les assistant·e·s sociaux·ales participent à la création de la politique migratoire.

Quels sont les différents éléments qui entrent en jeu dans ce processus ?

3. Nous émettons l'hypothèse que la (re)définition des règles de la LEI rend floue son application et peut modifier la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales.
4. Étant donné la diversité des services de l'aide sociale dans le canton étudié, nous émettons l'hypothèse que les spécificités propres à chaque service et notamment leur taille peut augmenter, diminuer ou modifier les marges de manœuvre des agent·e·s étatiques.

Pour répondre à ce questionnement, nous avons structuré notre étude en deux axes principaux. Ainsi, nous aborderons dans un premier temps de manière plus approfondie la mise en application des politiques d'intégration afin de déterminer la place qui est accordée aux usager·ère·s étranger·ère·s dans la communauté d'appartenance. Nous nous pencherons ensuite sur les conditions globales qui encadrent le travail des agent·e·s en reprenant notamment les caractéristiques des *street-level bureaucracies* développées par Lipsky, et sur la définition des marges de manœuvre de ces agent·e·s étatiques.

Pour ce faire, nous adopterons une approche épistémologique transversale inspirée du constructivisme, du structuralisme et de l'interactionnisme qui permet à la fois de rendre compte

de la construction des discours et des pratiques non seulement par les structures sociales, mais aussi par la façon dont ils sont réappropriés par les assistant·e·s sociaux·ales et négociés dans l'interaction. La méthode que nous avons privilégiée est celle de l'analyse de discours que nous avons appliquée à nos données. Celles-ci proviennent d'une part des entretiens avec des assistant·e·s sociaux·ales et d'autres acteur·rice·s de la politique migratoire et de l'aide sociale ainsi que des lois et documents administratifs liés à ces deux politiques. Nous avons choisi d'étudier plusieurs services sociaux au sein d'un canton romand. Concernant le rapport entre nos données et notre cadre conceptuel, nous nous sommes inspirées de la *grounded theory* qui privilégie un aller-retour constant entre les données et la littérature existante.

Ainsi, il s'agira dans un premier temps de contextualiser notre objet d'étude dans une perspective socio-historique nous permettant de comprendre le lien entre la politique migratoire et l'aide sociale. Ensuite, nous nous intéresserons au cadre légal actuel qui se trouve à l'intersection du droit migratoire et de l'aide sociale. Nous aborderons ensuite plus en détails les principes de la politique sociale en Suisse et les différents principes et normes régissant l'octroi de l'aide sociale. Il s'agira ensuite de nous pencher plus en détails sur le cadre conceptuel et sur les aspects méthodologiques de ce travail. Enfin, il s'agira de présenter nos résultats construits autour des deux axes présentés ci-dessus. Nous aborderons donc dans un premier chapitre les politiques de la migration et de l'aide sociale sous l'angle de l'intégration, puis nous tenterons ensuite de mettre en exergue les différentes marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans les processus de décision relatifs à l'octroi ou au prolongement de l'autorisation de séjour et d'établissement des personnes étrangères à l'aide sociale.

Partie II

2. CONTEXTUALISATION

2.1 INTRODUCTION

Afin de mener à bien notre travail, il s'agira au sein du chapitre II d'opérer une contextualisation de notre objet, soit de nous pencher dans un premier temps sur l'histoire de l'aide sociale en lien avec la population étrangère, puis sur les bases légales entourant les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale. Dans un second temps, nous nous arrêterons brièvement sur les fondements et les principes de l'aide sociale, mais aussi sur le parcours d'un dossier au sein des services sociaux, ainsi que sur la répartition de l'aide sociale. Finalement, nous évoquerons les divers types de prestations proposées par les services sociaux, puis nous nous pencherons également sur les différentes attributions de l'aide sociale, plus particulièrement sur les attributions de l'aide pour les usager·ère·s étranger·ère·s. Cette contextualisation nous permettra de mieux comprendre la relation étroite entre la politique de l'aide sociale et la politique migratoire.

2.2 HISTOIRE DE L'ASSISTANCE PUBLIQUE ET DE LA MIGRATION EN SUISSE

Afin d'avoir un recul historique sur les pratiques actuelles en matière d'aide sociale pour les personnes étrangères, il convient de revenir quelque peu en arrière pour comprendre comment les questions de citoyenneté, de politique migratoire et d'aide sociale sont liées et s'influencent les unes et les autres dans l'évolution du droit et des pratiques administratives.

Jusqu'à la fin du XIX^e siècle, le domaine de la charité était principalement réservé aux institutions privées et à l'Église (TABIN *et al.* 2006 : 88). En 1551, la Diète de la Confédération des XIII cantons décide que l'assistance des pauvres est de la responsabilité des communes et des paroisses (TABIN *et al.* 2008 : 19-20). La limitation du cercle des destinataires de l'aide sociale est tout d'abord déterminée par l'entité qui porte la responsabilité de l'octroyer. Les critères d'attribution d'une assistance sociale aux personnes indigentes s'appliquaient selon le principe de l'origine de la commune. Chaque commune prenait en charge les personnes indigentes qui détenaient le statut de bourgeois·e. La bourgeoisie est définie à l'époque comme l'« équivalent du droit de cité » : les bourgeois·es d'une commune en Suisse ne sont donc pas les personnes qui l'habitent, ni celles qui y sont nées, mais celles qui en ont l'origine par héritage ou par mariage, parce qu'elles ont acheté la bourgeoisie (TABIN *et al.* 2008 : 20).

Ce terme s'oppose alors dès le XVI^e siècle à celui d'habitant·e qui désigne une personne résidant dans une commune mais n'en étant pas originaire. Son origine peut provenir d'une autre commune, d'un autre canton ou d'un autre pays. Les droits des bourgeois·es vont se préciser au fil du temps, les distinguant de plus en plus précisément du reste de la population. Des listes des bourgeois·es des communes vont s'établir peu à peu.

En 1681, la Diète fédérale adopte le principe de l'expulsion selon lequel « les pauvres non originaires d'une des communes d'un canton peuvent être refoulés hors des frontières cantonales, n'ayant droit qu'à la « passade », soit le gîte et le couvert durant un laps de temps très limité » (TABIN *et al.* 2008 : 21). L'« étranger·ère » est ainsi défini par le fait de ne pas appartenir au canton, regroupant donc les ressortissant·e·s d'autres cantons ou d'autres pays (TABIN *et al.* 2006 : 90). Aussi, l'assistance publique exclut *a priori* les étranger·ère·s qui n'ont droit tout au plus qu'à une aide minimale. Les étranger·ère·s sont alors tributaires de la générosité des institutions privées (OFAS 12.2015).

De 1798 à 1803, période de la République helvétique suite à l'invasion des troupes françaises, le droit de cité basé sur l'origine communale perd de son importance. Sous le modèle français, une citoyenneté helvétique prend forme pour la première fois. L'acquisition de celle-ci ne dépendra pas des anciens droits de cité communal et cantonal. Cependant, suite à la chute de la République helvétique, le droit de cité communal et cantonal fait à nouveau foi. Les personnes devenues citoyennes helvétiques n'ayant ni l'un ni l'autre sont alors devenues des habitant·e·s sans-patrie (« Heimatlos ») (TABIN *et al.* 2008 : 21). Cela a posé problème sous le régime de la Médiation puis du Pacte fédéral de 1815 car même si ces personnes étaient considérées comme suisses, elles n'avaient pas accès à l'assistance octroyée par la commune d'origine. Pour remédier à ce problème, le nouvel État fédéral de 1848 promulgue la loi fédérale sur l'Heimatlosat de 1850 qui leur attribue une bourgeoisie communale. Cela a fait des remous dans certains cantons, ce qui « s'explique par le fait que les communes de ces cantons veulent continuer de limiter leurs cercles de 'bourgeoisie', d'une part pour ne pas partager leurs biens et d'autre part pour ne pas risquer d'avoir davantage de pauvres à leur charge » (TABIN *et al.* 2008 : 22). Le choix de répartition des « Heimatlos » appartient donc aux cantons.

En 1874, la nouvelle Constitution définit les bases de l'assistance publique qui ne différencie toujours pas les non-bourgeois·es des étranger·ère·s : « celle ou celui à qui l'on ne doit que le strict minimum, c'est aussi bien l'étranger originaire d'un autre canton que d'un autre pays » (TABIN *et al.* 2008 : 22-23). De même, le droit à l'établissement au sein d'un canton peut être refusé ou retiré aux personnes dans le besoin permanent d'une assistance publique dont la commune d'origine a refusé l'octroi de cette dernière.

Suite à l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution fédérale, les cantons adoptent de nouvelles lois en matière d'assistance. Si la cible principale de ces lois sont les « enfants mis en péril par une situation dont ils ne sont pas responsables » (TABIN *et al.* 2008 : 26), les adultes sont également visés. En effet, la crise se fait sentir en Suisse jusque dans le milieu des années 1890. Un des enjeux primordiaux des nouvelles lois cantonales concerne les destinataires de l'aide : « la solidarité communale dit-elle se déployer vers l'ensemble des résidents de la commune ou n'est-elle destinée qu'à ses 'bourgeois' ? » (TABIN *et al.* 2008 : 28).

Une faible minorité de cantons tels que Berne, le Tessin, Neuchâtel ou Appenzell Rhodes-Intérieures font le choix d'instaurer le principe d'assistance à domicile. Cela signifie que l'assistance n'est plus seulement octroyée aux bourgeois·es des communes mais, toujours sous certaines conditions, à l'ensemble de ses résident·e·s (TABIN *et al.* 2008 : 28). L'assistance au lieu de domicile peut-être alors octroyée pour les Suisse·sse·s non bourgeois·es majeur·e·s résidant depuis plusieurs années dans le canton dont un certain nombre passé de façon consécutive dans une commune.

L'introduction de l'assistance dans le lieu de domicile ne signifie pas pour autant une ouverture totale de l'assistance aux étranger·ère·s provenant d'autres pays, qui en sont a priori toujours exclu·e·s ou qui n'ont droit qu'à une aide minimale et ponctuelle. Toutefois, la Suisse connaissant une certaine immigration au début du XIX^e siècle, elle contracte avec certains États des traités bilatéraux. Ne disposant pas à proprement dit de réglementation sur l'assistance des personnes établies en Suisse en provenance d'autres pays, elle « impose aux cantons l'extension de la loi de 1875 aux ressortissants des États contractants » (ARLETTAZ 1991 : 181). Cette loi « stipule que les cantons renoncent réciproquement au remboursement des frais de maladie et d'ensevelissement à l'égard des indigents étrangers au canton » (ARLETTAZ 1991 : 180).

Cet élargissement des droits à certain·e·s étranger·ère·s non suisse·sse·s fait des remous : « si l'obligation légale de soutien aux indigents malades n'est pas remise en cause, les secours

accordés librement aux étrangers en bonne santé sont, en revanche, violemment contestés » (ARLETTAZ 1991 : 181). Une enquête due à une motion de 1889 interrogeant la charge économique représentée par cette politique, met en avant un certain flou concernant les pratiques des cantons à cet égard. En effet, certains cantons se retrouvent dans une « incapacité [...] à distinguer entre les prestations offertes aux étrangers de celles allouées aux Confédérés non bourgeois » (ARLETTAZ 1991 : 181). De plus, les pratiques cantonales sont très diversifiées. Zurich, par exemple, « a supprimé toute distinction entre bourgeois et étrangers » (ARLETTAZ 1991 : 181) depuis 1877. En 1898, les prémisses d'une réglementation de l'assistance publique sont définies sous forme de directives par la Société suisse d'utilité publique. Celles-ci prévoient « un droit au secours dans les strictes limites de la loi de 1875 et des traités internationaux » (ARLETTAZ 1991 : 182).

Il est intéressant de relever que ces changements législatifs créent une différenciation auparavant inexistante entre les citoyens suisses et les étranger·ère·s concernant l'obtention du droit de cité : « En 1848, Suisses et étrangers sont considérés d'un même point de vue : ils sont des non-Neuchâtelois, soumis aux mêmes conditions et procédures » (TABIN *et al.* 2008 : 41). En 1889, le droit de cité devient un droit pour les Suisses qui n'ont comme conditions que d'habiter dans le canton depuis 10 ans, de n'avoir jamais recouru à l'assistance et de payer régulièrement leurs impôts. Ainsi, comme le déclare un député neuchâtelois de l'époque, l'obtention du droit de cité communal « ne pourra pas être refusée aux [Suisses] qui la demandent et qui rempliront les conditions de la loi. La naturalisation, au contraire, est purement facultative et le Grand Conseil peut la refuser sans indiquer les motifs de son refus » (TABIN *et al.* 2008 : 42). Cette différence de traitement participe alors à créer un sentiment d'appartenance à la nation helvétique.

La question de l'assistance des étranger·ère·s est à nouveau présente dans l'espace politique lorsqu'un certain Schmid, secrétaire de la *Freiwillige und Einwohner-Armenpflege*, déclare en 1906 que la Suisse est devenue « das Armenhaus von Europa » (ARLETTAZ 1991 : 182). Des tentatives pour prendre des mesures telles que le rapatriement des indigent·e·s français·e·s et italien·ne·s ont eu lieu sans pour autant avoir eu de réelle suite. Après 1910, l'idée de l'instauration du principe d'assistance au lieu de domicile au niveau fédéral ressurgit mais ne connaît pas de suite avec le début de la guerre. Au cours du XIX^e siècle, plusieurs concordats intercantonaux visant à adhérer à ce principe sont instaurés. Le premier est signé en 1916 par sept cantons et sera modifié à plusieurs reprises jusqu'au dernier qui recouvre en 1967 tous les cantons (TABIN *et al.* 2008 : 105-106).

Après la Seconde Guerre mondiale, la Suisse connaît une période économique plus pérenne. Malgré une crise économique en 1949, puis une récession en 1958, le taux de chômage reste relativement stable, et diminue même jusqu'en 1973. Cela se révèle possible grâce au non-renouvellement des permis de séjour des travailleur·euse·s étranger·ère·s, principalement italien·ne·s (TABIN *et al.* 2008 : 103). C'est également une période durant laquelle l'État social se développe. La loi sur l'assurance vieillesse et survivants entre en vigueur en 1948 et subit plusieurs révisions. L'assurance invalidité voit le jour en 1960 et les prestations complémentaires sont introduites six ans plus tard. L'avènement de ces nouveaux droits sociaux vont faire sortir peu à peu les destinataires traditionnel·le·s de l'assistance publique, à savoir les personnes âgées, invalides et les veuves. Cela engendre plusieurs changements dans l'assistance des pauvres. D'une part, celle-ci devient plus ciblée, d'autre part les cantons révisent leurs lois en faveur d'une baisse des mesures répressives et d'une augmentation des aides non matérielles (TABIN *et al.* 2008 : 105).

En 1975, le concordat de 1967 devient caduc lorsque la Constitution instaure enfin l'assistance à domicile au niveau fédéral par l'introduction de nouveaux articles. L'article 45 donne le droit à tout·e citoyen·ne suisse de s'établir dans le canton qu'il·elle souhaite, même s'il·elle est à la charge de l'assistance publique. L'article 48, quant à lui, indique que l'assistance est octroyée et à charge du canton de domicile (TABIN 1999 : 173).

La question du principe de l'assistance à domicile ou à l'origine a fait l'objet de nombreux débats durant tout le siècle et cette harmonisation au niveau fédéral a été difficile à obtenir. Cela démontre, comme le soulignent Tabin *et al.*, qu'un des enjeux principaux est « celui de la place de la citoyenneté suisse par rapport à la citoyenneté cantonale » (2008 : 113).

Les pratiques cantonales en matière de prise en charge des personnes étrangères (non suisses) dans l'assistance publique sont diversifiées jusqu'à la fin du XX^e siècle. Au niveau fédéral, on parlait du principe que les personnes étrangères n'avaient pas un droit en tant que tel à l'assistance publique, sauf pour les ressortissant·e·s de pays ayant contracté des accords avec la Suisse. De nouveaux flux migratoires ont amené la Suisse à signer avec certains pays comme l'Allemagne ou la France des conventions de sécurité sociale à partir des années 1960 (OFAS 12.2015). La Commission fédérale consultative pour les problèmes étrangers stipule en 1989 que :

« Lorsqu'il s'agit de travailleurs étrangers, la Suisse n'est pas tenue, de par la législation fédérale et de par le droit des gens, de leur prêter assistance. L'obligation d'assistance découle toutefois de plusieurs traités internationaux en la matière, comme par exemple les conventions d'assistance germano-suisse (applicable à toutes les personnes) et franco-suisse (applicable uniquement à certains groupes de personnes). En outre, les conventions d'établissement conclues avec l'Italie, la Belgique, l'Autriche, le Portugal et la Finlande contiennent des dispositions qui se limitent pour l'essentiel aux problèmes de secours dans les cas urgents. L'aide d'urgence doit également être accordée lorsque aucune convention ne la rend obligatoire. Le canton d'accueil assistera donc l'étranger tombé dans le besoin, qu'il ait ou non élu domicile en Suisse, au moins tant qu'il ne pourra pas être rapatrié ou se rendre dans un autre pays et jusqu'à ce que son rapatriement ne suscite plus d'inquiétudes d'ordre médical » (CFE 10.1977 cité dans TABIN 1999 : 174).

En 1995, le Tribunal fédéral tranche lorsqu'il déclare que l'aide sociale devient « un droit non écrit » et que « les étrangers peuvent également invoquer ce droit, indépendamment de leur statut du point de vue de la police des étrangers » (TABIN 1999 : 175). Ce droit sera inscrit quatre ans plus tard dans la Constitution fédérale comme le « droit à l'aide d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine » (art. 12 Cst) (KELLER 2019 : 2). Par ailleurs, il est intéressant de relever qu'en 1999, le Tribunal fédéral justifie ce droit à l'assistance plus des droits de l'homme que du droit de la nationalité, qu'il soit pour les citoyen·ne·s ou pour les étranger·ère·s (TABIN 1999 : 175). Si la plupart des cantons ont également reconnu ce droit dans leur constitution, d'autres « continuent d'appliquer des lois ou des ordonnances qui excluent tout droit à l'aide sociale » (TABIN 1999 : 176).

De plus, même si au niveau légal il semblerait que l'assistance publique soit plus ouverte aux personnes étrangères, ce droit reste fragile. La loi fédérale du 26 mars 1931 sur le séjour et l'établissement des étrangers (LSEE), en vigueur jusqu'en 2008 et remplacée par la loi fédérale sur les étrangers, prévoyait déjà qu'une personne étrangère pouvait être expulsée si elle ou une personne à sa charge bénéficie de l'assistance publique « de manière importante et prolongée » mais que « des prestations peuvent cependant lui être versées pendant une période assez

longue [si elle] y entretient des liens étroits ou si son rapatriement, en raison de circonstances particulières, ne peut raisonnablement être exigé. » (TABIN 1999 : 178). Le Conseil fédéral a précisé en 1996 suite à une interpellation qu'« il faut que l'on ne puisse pas compter sur une amélioration financière de la situation de l'étranger et que l'on prévoie une assistance de longue durée » (TABIN 1999 : 178). Par ailleurs, pour les permis de courte durée, l'expulsion est plutôt remplacée par la non-prolongation du permis de séjour.

Depuis les années 2000, les prestations sociales sont de plus en plus ciblées vers une population, considérée comme proche du marché du travail, mais aussi de plus en plus restrictives pour celle qui ne l'est pas. En outre, les personnes étrangères voient aussi leurs droits restreints. La nouvelle loi fédérale sur les étrangers entre en vigueur et instaure le fait que le regroupement familial et l'octroi d'une autorisation de séjour ou d'établissement peuvent être refusés aux étrangers qui reçoivent des prestations de l'aide sociale. En outre, « le fait de recevoir des prestations d'aide sociale est assimilé à la criminalité. L'acceptation de l'initiative populaire fédérale de l'UDC « Pour le renvoi des étrangers criminels » (nov. 2010) a ainsi donné lieu à un nouvel article 66a du Code pénal. Cet article énumère les infractions qui mènent obligatoirement à l'expulsion de la Suisse, dont le meurtre, le viol, la pédophilie, l'incendie intentionnel et l'escroquerie à l'aide sociale (entrée en vigueur oct. 2016). Dans le canton de Berne, une initiative populaire des Jeunes UDC intitulée « Pas de naturalisation de criminels et de bénéficiaires de l'aide sociale » est acceptée en votation populaire (nov. 2013) » (KELLER 03.01.2019 : 3).

Ainsi, nous avons pu voir dans cette partie historique que la définition des ayants droits à l'assistance publique est principalement négociée autour de la question du passage de l'assistance au lieu d'origine à celle du lieu de domicile. Cette problématique reflétait alors une tension sur la place de la citoyenneté cantonale et celle de la citoyenneté nationale. Les personnes étrangères non suisses ont donc surtout été tributaires d'institutions privées puis, pour les ressortissant·e·s de certains pays, ont pu obtenir quelques droits suite à des accords bilatéraux. Ce droit s'est ensuite étendu à tou·te·s les étranger·ère·s par le biais notamment de normes internationales sur les droits humains. L'étendue de ce droit peut toutefois différer de celui des citoyen·ne·s si l'on se penche plus en détail sur le type de prestations octroyées, de même qu'il est soumis aux pressions politiques. Les tensions concernant l'élargissement de ces droits au-delà de la communauté bourgeoise, puis nationale révèlent comment l'appartenance à une communauté et la cohésion sociale se crée autour de celle-ci, notamment par le biais de la question de la solidarité. En outre, si le recours à l'assistance publique est désormais considéré comme un droit fondamental, il reste tributaire pour les personnes étrangères du droit migratoire, lui-même restrictif pour celles qui recourent à l'assistance publique.

2.3 LES PERSONNES ETRANGERES A L'AIDE SOCIALE : CONTEXTE LEGAL

L'objectif de cette partie contextuelle est de brièvement présenter les différentes bases légales entourant le droit de séjour des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale. Cela nous permettra par la suite d'assurer une meilleure compréhension du lien étroit entre la politique migratoire et la politique de l'aide sociale.

Les conditions d'entrée, de sortie, de séjour des personnes étrangères ainsi que le regroupement familial et la réglementation de l'intégration en Suisse sont traités par la loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et par l'ordonnance relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA).

Toutefois, les ressortissant·e·s des États membres de la communauté européenne (UE) et de l'Association de libre-échange (AELE), ainsi que leurs familles ne sont concerné·e·s par la LEI seulement si elle est plus favorable que l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP) et que l'ALCP ne prévoit pas de réglementation. Aussi, pour les personnes au bénéfice d'un statut juridique provenant d'autres dispositions ou d'autres traités internationaux, comme par exemple les diplomates, la même réglementation est en vigueur. Néanmoins, les diplomates sont au bénéfice d'une carte de légitimation provenant directement du Département fédéral des affaires étrangères.

Au sein de ce travail, nous nous concentrerons sur les cadres légaux régissant le droit de séjour des personnes étrangères ressortissantes des États tiers et de l'UE/AELE en lien avec l'aide sociale. Ainsi, nous ne nous concentrerons pas sur le cas des diplomates et les cas de l'asile.

2.3.1 INTEGRATION : ENTRE EXIGENCE ET ENCOURAGEMENT

La révision de la Loi sur les étrangers (LEtr), renommée Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI), ainsi que la révision des directives (SEM) et des ordonnances (OASA) en matière d'intégration, érigent l'intégration au centre du système légal. Ce nouveau cadre légal, entré en vigueur le 1^{er} janvier 2019, introduit des conditions supplémentaires en matière d'octroi d'autorisations de séjour (permis B) et d'établissement (permis C), de renouvellement d'autorisations de séjour, de regroupement familial et d'intégration.

Le droit de séjour est dès lors tributaire de l'intégration. En effet, la loi définit des critères mesurant l'intégration et impose de ce fait un cadre plus strict et plus exigeant pour les personnes étrangères ressortissant·e·s des États tiers.

Il s'agira au sein de cette partie du travail de présenter brièvement les lois régissant le séjour et le regroupement des personnes étrangères titulaires d'une autorisation de séjour (permis B) ou d'établissement (permis C), dont le statut juridique n'est pas réglé par d'autres dispositions du droit fédéral ou par les traités internationaux (art. 2 LEI). Ainsi, il sera question des lois applicables aux personnes étrangères provenant des États tiers.

La LEI impose l'intégration comme facteur déterminant de l'évaluation de la situation des personnes étrangères durant leur séjour en Suisse. En effet, diverses conditions d'intégration sont requises pour l'obtention et le renouvellement des titres de séjour ou d'établissement, ainsi que pour le regroupement familial. Cette exigence de la nouvelle loi est examinée par les autorités de migration compétentes, qui sont, à leurs tours informées de la part d'autres instances sur les critères jugés importants en matière d'intégration. Ainsi, une personne

étrangère est tenue de maintenir le niveau d'intégration définie par la LEI durant toute la durée de son séjour en Suisse.

Le niveau d'intégration de la personne étrangère sera examiné à son arrivée en Suisse ou lors du renouvellement de son autorisation de séjour ou d'établissement selon les critères d'intégration définis par la loi. Ainsi, si ces derniers ne sont pas remplis, la personne étrangère peut se voir révoquer, non renouveler ou rétrograder son autorisation de séjour ou d'établissement.

La LEI définit légalement 4 critères d'intégration (art. 58a LEI) :

Le respect de la sécurité et de l'ordre public ;
 Le respect des valeurs de la Constitution ;
 Les compétences linguistiques ;
La participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation.

2.3.1.1 Critères d'intégration pour les permis de séjour (B)

L'intégration des personnes étrangères titulaires d'un permis de séjour est analysée pour déterminer la durée de validité du permis B ou de sa prolongation. Selon la LEI, l'octroi et/ou la prolongation du permis de séjour peuvent être tributaires de la conclusion d'une convention d'intégration en cas de « besoins d'intégration particuliers » (art. 33 al. 5 LEI). De plus, si la personne étrangère titulaire d'une autorisation de séjour déroge aux critères d'intégration, son permis peut être révoqué en vertu de l'art. 62 al. e LEI :

L'autorité compétente peut révoquer une autorisation, à l'exception de l'autorisation d'établissement, ou une autre décision fondée sur la présente loi, dans les cas suivants :

L'étranger ou son représentant légal fait de fausses déclarations ou a dissimulé des faits essentiels durant la procédure d'autorisation ;

L'étranger a été condamné à une peine privative de liberté de longue durée ou a fait l'objet d'une mesure pénale prévue aux art. 59 à 61 ou 64 CP 113 ;

L'étranger attend de manière grave ou répétée à la sécurité et l'ordre publics en Suisse et à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ;

L'étranger ne respecte pas les conditions dont la décision est assortie ;

L'étranger lui-même ou une personne dont il a la charge dépend de l'aide-sociale ;

L'étranger a tenté d'obtenir abusivement la nationalité suisse ou cette dernière lui a été retirée suite à une décision ayant force de chose jugée dans le cadre d'une annulation de la naturalisation au sens de l'art. 36 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse.

2.3.1.2 Critères d'intégration pour l'autorisation d'établissement (permis C)

Les critères de révocation du permis C ont été révisés. Ainsi, le permis d'établissement (permis C) peut dorénavant être révoqué et/ou remplacé par un permis de séjour (permis B) si les critères d'intégration ne sont plus remplis, selon l'art. 63 LEI :

L'autorisation d'établissement ne peut être révoquée que dans les cas suivants :

Les conditions visées à l'art. 62, al. 1, let. A ou b, sont remplies ;

L'étranger attente de manière très grave à la sécurité et l'ordre publics en Suisse ou à l'étranger, les met en danger ou représente une menace pour la sécurité intérieure ou extérieure de la Suisse ;

Lui-même ou une personne dont il a la charge dépend durablement et dans une large mesure de l'aide sociale ;

L'étranger a tenté d'obtenir abusivement la nationalité suisse ou cette dernière lui a été retirée suite à une décision ayant force de chose jugée dans le cadre d'une annulation de la naturalisation au sens de l'art. 36 de la loi du 20 juin 2014 sur la nationalité suisse.

[...]

L'autorisation d'établissement peut être révoquée et remplacée par une autorisation de séjour lorsque les critères d'intégration définis à l'art 58a ne sont pas remplis.

Est illicite toute révocation fondée uniquement sur des infractions pour lesquelles un juge pénal a déjà prononcé une peine ou une mesure mais a renoncé à prononcer une expulsion.

Cette nouvelle loi abolit la protection du permis d'établissement après 15 ans de séjour sans interruption en Suisse (STANIC 09.2018). La personne étrangère pourra se voir supprimer ou remplacer son autorisation d'établissement (permis C) en permis de séjour (permis B), notamment en cas de dépendance durable à l'aide sociale (art. 63 al.2 LEI), même après 15 ans de séjour légal et sans interruption en Suisse (STANIC 09.2018).

Dès lors, l'octroi du permis C dépend désormais du fait que la personne étrangère doit non seulement avoir vécu en Suisse légalement pendant 10 ans sans interruption (art. 34 al. 2 LEI), mais aussi de son intégration (art. 58 a LEI). En ce qui concerne l'octroi anticipé du permis C, la personne étrangère doit avoir vécu 5 ans en Suisse sans interruption et des conditions strictes en matière de connaissances linguistiques sont imposées (art. 34 al. 4 LEI).

Si le permis C est révoqué et remplacé par un permis B pour motif d'intégration, la personne étrangère peut récupérer son permis C après un délai de 5 ans sous conditions qu'elle soit bien intégrée et ne déroge plus aux critères d'intégration (art. 34 al. 6 LEI).

2.3.1.3 Conventions d'intégration et recommandations en matière d'intégration

Actuellement, les cantons peuvent conclure des conventions d'intégration avec les personnes étrangères qui ne remplissent pas les critères d'intégration (art. 58b LEI). Ainsi, les cantons fixent les objectifs, les mesures et les délais d'intégration avec les personnes concernées. De ce fait, le renouvellement de leur titre de séjour ou d'établissement dépend de leur intégration et de l'accomplissement des conventions d'intégration. Néanmoins, la LEI prévoit que la situation de la personne doit être prise en compte de manière appropriée (art. 58a al. 2). Ainsi, en cas d'handicap, de maladie ou d'autres raisons personnelles majeures, il est possible de déroger aux critères d'intégration en lien avec la langue, à la participation à la vie économique ou l'acquisition d'une formation (STANIC 09.2018).

Il est important de rappeler que si les dispositions en matière d'intégration concernent les ressortissant·e·s des États tiers, elles ne concernent en principe pas les ressortissant·e·s de l'UE et de l'AELE, leur séjour étant réglé par les accords de libre-circulation (ALCP).

2.3.1.4 Restriction du droit de séjour et du regroupement familial

L'article 97 LEI stipule que les autorités fédérales cantonales et communales sont tenues de communiquer les données et les informations nécessaires à l'application de la présente loi. Ainsi, en plus de la communication d'affaires civiles et pénales, les autorités de la migration doivent être informées en cas de versement d'indemnités de chômage, d'aide sociale ou de prestations complémentaires. La communication doit s'effectuer spontanément en cas de (art. 97 al. 3) :

Ouverture d'enquêtes pénales ;
 Jugements de droit civil et de droit pénal ;
 Changements d'état civil et refus de célébrer le mariage ;
Versement d'aide sociale ;
 dbis. Versement d'indemnités de chômage
 dter. Versement de prestations complémentaires au sens de la LCP ;
 dquater. Application de mesures disciplinaires requises par les autorités scolaires ;
 dquinquies. Application de mesures prises par les autorités de protection de l'enfance et de l'adulte.
 D'autres décisions indiquant l'existence de besoins d'intégration particuliers conformément aux critères définis à l'art. 58a.

Ces données aideront à mesurer le degré d'intégration de la personne étrangère. Le versement de prestations complémentaires et d'aide sociale peut donc constituer un critère de révocation du titre de séjour d'une personne étrangère et peut également représenter un fort obstacle au regroupement familial des conjoint·e·s et enfants des ressortissant·e·s des États tiers.

Ainsi, il est important de souligner que les personnes étrangères titulaires d'une autorisation d'établissement (permis C États tiers) sont particulièrement touchées par le durcissement des conditions au regroupement familial. En effet, alors que dans l'ancienne loi (LEtr) la seule condition imposée aux personnes étrangères titulaires d'un permis C était de faire ménage commun, plusieurs conditions sont actuellement exigées par la LEI, selon l'art. 43 LEI :

1. Le conjoint étranger du titulaire d'une autorisation d'établissement ainsi que ses enfants célibataires étrangers de moins de 18 ans ont droit à l'octroi d'une autorisation de séjour et à la prolongation de sa durée de validité aux conditions suivantes :

Ils vivent en ménage commun avec lui ;
 Ils disposent d'un logement approprié ;
Ils ne dépendent pas de l'aide sociale ;
 Ils sont aptes à communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile ;
 La personne à l'origine de la demande de regroupement familial ne perçoit pas de prestations complémentaires (LPC) ni pourrait en percevoir grâce au regroupement familial.

2. Pour l'octroi de l'autorisation de séjour, une inscription à une offre d'encouragement linguistique suffit en lieu et place de la condition prévue à l'al. 1 let. d.

Il est important de mentionner qu'avec l'entrée en vigueur de la LEI, les conditions pour le regroupement familial sont identiques, qu'il s'agisse des personnes étrangères titulaires d'un permis B ou C (voir tableau ci-dessous).

En ce qui concerne le regroupement familial pour les ressortissant·e·s suisses, la seule condition est de faire ménage commun. Néanmoins, selon l'art. 51 let. b LEI, le droit au regroupement familial s'éteint en cas de dépendance durable et dans une large mesure à l'aide sociale (art. 63 let. c LEI).

Critères pour le regroupement familial	Permis de séjour B	Permis d'établissement C	Admis à titre provisoire F	Autorisation à courte durée L	CH
Ménage commun	X	X	X	X	X
Logement approprié	X	X	X	X	
Pas de dépendance à l'aide sociale	X	X	X	X	
Niveau A1 en français	X	X	X		
Pas de prestations complémentaires ou risque d'en obtenir avec le regroupement familial	X	X	X	X	
Pas d'abus de droit	X	X	X	X	X
Pas de motif de révocation	X	X	X	X	X
Pas de motif de rétrogradation		X			
Prolongation du permis si preuve de niveau A1 atteint, si cours de français nécessaire	X	X	X		
Convention si exigences particulières en matière d'intégration	X	X	X	X	

Tableau 1. Critères pour le regroupement familial selon le statut de séjour.

2.3.2 L'AIDE SOCIALE ET LE DROIT DE SEJOUR EN VERTU DE LA LEI

L'obtention de prestations d'aide sociale peut avoir de fortes répercussions sur le droit de séjour des personnes étrangères. En effet, pour pouvoir évaluer le droit de séjour des personnes étrangères, les autorités de migration doivent être informées en matière d'octroi de prestations d'aide sociale par les organes compétents. Ainsi, « en vertu de l'art. 97, al 3 LEI et l'art. 82, al 4 OASA, les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations d'aide sociale doivent communiquer spontanément le versement d'aide sociale à des étrangères et étrangers à l'autorité cantonale compétente en matière de migrations » (CSIAS 20.06.2019). Dès lors, nous pouvons relever l'importance du devoir de communication entre les diverses institutions par l'inscription de celui-ci dans les cadres légaux.

En outre, la notion de « participation à la vie économique » (art 58a al.4), définie comme critère d'intégration, stipule que la personne étrangère et sa famille subviennent à leurs propres besoins

avec une activité lucrative salariée ou indépendante. Ainsi, une personne étrangère ne doit pas dépendre de l'aide sociale ou percevoir de prestations complémentaires (AVS/AI) pour remplir ce critère d'intégration. Par conséquent, le recours à l'aide sociale peut être un motif de révocation d'une autorisation de séjour (permis B), et dans certains cas, du permis d'établissement (permis C) lorsque le recours à l'aide sociale est durable et dans une large mesure.

De plus, le recours à l'aide sociale devient également un frein au regroupement familial des personnes étrangères titulaires du permis C (art. 43 LEI). Avant l'entrée en vigueur de la LEI, la dépendance à l'aide sociale était uniquement un obstacle au renouvellement du permis de séjour (permis B) et au regroupement familial des personnes titulaires d'un permis B et d'une autorisation de courte durée (permis L). Ainsi, avec l'entrée en vigueur de la LEI les titulaires d'un permis d'établissement font également face à cet obstacle.

Articles LEI en lien avec l'aide sociale	Permis B	Permis C	CH
Réglementation du séjour	Art. 33	Art. 34	
Critères d'intégration	Art. 58 let.a	Art. 58 let.a	
Révocation	Art. 62 let.e	Art.63 let.c	
Regroupement familial	Art. 44	Art. 43	Art. 42
Interdiction d'entrée en Suisse si expulsion « coût en matière d'aide sociale »	Art. 67	Art. 67	

Tableau 2. Articles en lien avec l'aide sociale selon le statut de séjour.

2.3.2.1 Intégration et pouvoir d'appréciation

Pour pouvoir juger si le motif du recours à l'aide sociale est susceptible d'être un motif de révocation du droit de séjour, en vertu de l'art 96 LEI, les autorités concernées doivent prendre en compte de manière adéquate la situation de la personne étrangère dans son ensemble, la pesée des intérêts publics ainsi que son intégration. En effet, l'appréciation s'effectue au cas par cas et l'ensemble des informations soumises à l'autorité migratoire compétente sont évaluées de manière adéquate.

Art. 96 LEI

Pouvoir d'appréciation

Les autorités compétentes tiennent compte, en exerçant leur pouvoir d'appréciation, des intérêts publics, de la situation personnelle de l'étranger, ainsi que de son intégration.

Lorsqu'une mesure serait justifiée, mais qu'elle n'est pas adéquate, l'autorité compétente peut donner un simple avertissement à la personne concernée en lui adressant un avis comminatoire.

2.3.2.2 Procédure d'approbation

La décision finale en matière d'obtention d'un permis de courte durée, de séjour ou d'établissement, ainsi de leur renouvellement et du regroupement familial revient au Secrétariat d'États aux migrations (SEM). En effet, l'art 99 LEI stipule que :

Le Conseil fédéral détermine les cas dans lesquels les autorisations de courte durée, de séjour ou d'établissement ainsi que les décisions préalables des autorités cantonales du marché du travail sont soumises à l'approbation du SEM.

Le SEM peut refuser d'approuver une décision d'une autorité administrative cantonale ou d'une autorité cantonale de recours ; il peut également limiter la durée de validité ou l'assortir de conditions et de charges.

Finalement, pour déterminer le droit de séjour d'une personne étrangère ressortissante des États tiers, les autorités cantonales en matière de migration sont amenées à effectuer une instruction au cas par cas en prenant en compte les situations individuelles. Elles jugent ainsi du droit de séjour au préalable. Toutefois, l'instruction des autorités cantonales doit être transmise à l'autorité fédérale en matière de migration (SEM), qui elle, détient le pouvoir d'appréciation final en matière de droit de séjour des personnes étrangères.

2.3.3 L'AIDE SOCIALE ET LE DROIT DE SEJOUR EN VERTU DE L'ALCP

Pour les ressortissant·e·s de l'UE/AELE, des règles différentes s'appliquent selon leur autorisation de séjour. En effet, dans un premier temps, il est impératif de déterminer si la personne peut prétendre à un droit de séjour selon l'Accord sur la libre circulation des personnes (ALCP). Si le droit de séjour selon l'ALCP n'est pas applicable, c'est la LEI qui entre en vigueur. Dès lors, il convient au sein de cette partie de notre travail, de nous pencher brièvement sur les règles principales de l'ALCP en lien avec le risque de perte du droit de séjour pour motif de dépendance à l'aide sociale.

L'ALCP, conclu par la Suisse et les États membres de l'Union européenne et de l'AELE, est entré en vigueur le 1^{er} juin 2002 pour les anciens États membre de l'UE (UE-15) et de l'AELE. Il s'est ensuite étendu au fil des adhésions des États membres de l'UE. Aujourd'hui l'ALCP est applicable pour les citoyen·ne·s de l'UE-27/AELE¹. Notons que les citoyen·ne·s de la Croatie ne bénéficient pas encore d'une pleine et entière libre circulation des personnes en Suisse. En effet, les ressortissant·e·s croates sont actuellement soumis·e·s à des dispositions transitoires (ARTIAS 2019 : 1). C'est pourquoi, au sein de cette partie contextuelle, nous nous pencherons uniquement sur les lois en vigueur pour les personnes étrangères de l'UE-27 et AELE.

L'ALCP « prévoit l'introduction de la libre circulation des personnes en Suisse et dans l'UE par l'ouverture progressive du marché du travail » (ARTIAS 2019 : 1). Ainsi, l'ALCP régit la libre circulation des travailleur·euse·s dans un espace commun. Les travailleur·euse·s ressortissant·e·s de l'UE (27)/AELE sont soumis·e·s à diverses réglementations en fonction de leur exercice lucratif. En effet, l'exercice d'une activité lucrative salariée permet de bénéficier de la qualité ou du statut de « travailleur·euse » et donne accès à différents droits, en particulier (ARTIAS 2019 : 1) :

¹ UE (27) : France, Allemagne, Autriche, Belgique, Chypre, Danemark, Espagne, Finlande, Grande-Bretagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Malte, Pays-Bas, Portugal, Suède, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Slovaquie, République slovaque, République tchèque, Bulgarie et Roumanie. AELE : Islande, Norvège, Principauté du Lichtenstein.

1. Le droit d'entrer

- Le droit de séjourner
- Le droit d'exercer une activité lucrative
- Le droit au regroupement familial
- Le droit de demeurer après la cessation de l'activité économique
- Le droit d'égalité de traitement

Ainsi, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE qui exercent une activité lucrative salariée obtiennent l'accès au statut de « travailleur·euse », ce que n'ont pas forcément les personnes indépendantes ou les personnes sans activité lucrative.

Comme nous l'avons mentionné, les ressortissant·e·s de l'UE/AELE sont soumis·es au régime plus favorable de l'ALCP tant qu'il·elle·s sont considéré·e·s comme « travailleur·euse·s ».

Néanmoins, qu'est-ce que la notion de « travailleur·euse » ? Que se passe-t-il lorsque la qualité de travailleur·euse est perdue ? Est-ce que les ressortissant·e·s de l'UE/AELE ont droit à l'aide sociale ? C'est à ces questions que nous tenterons de répondre au sein de cette partie.

Ainsi, il convient d'abord de définir la notion de « travailleur·euse·s », pour ensuite se pencher sur les risques de perdre la qualité de travailleur·euse et de déterminer leurs conséquences. Finalement, nous tenterons de déterminer quand est-ce que le droit à l'aide sociale peut s'éteindre pour les travailleur·euse·s salarié·e·s de l'UE/AELE qui sont au bénéfice des autorisations de séjour (permis B UE/AELE) et de courte durée (permis L UE/AELE).

2.3.3.1 Qu'est-ce que la notion de « travailleur·euse » ?

La notion de « travailleur·euse » n'étant pas définie par l'ALCP, ce sont les divers tribunaux, à travers la jurisprudence, qui l'ont circonscrite. Le Tribunal Fédéral (TF) se réfère à la jurisprudence promulguée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) pour conférer à cette notion ses contours et ses limites. Selon les tribunaux (TF et CJUE) « la notion de [travailleur·euse] doit être interprétée de façon extensive. Est considérée comme [travailleur·euse] la personne qui accomplit, pendant un certain temps, en faveur d'une autre personne et sous la direction de celle-ci, des prestations en contrepartie desquelles elle touche une rémunération. Les activités doivent être réelles et effectives. Ne sont pas considérées comme telles les activités tellement réduites qu'elles se présentent comme purement marginales et accessoires. Par contre, une activité à temps partiel ou faiblement rémunérée (situation des « working poor ») n'empêche pas à elle seule d'être considéré comme [travailleur·euse] au sens de l'ALCP. En outre, la perte involontaire du travail ne signifie pas non plus automatiquement la perte du statut de [travailleur·euse] » (FAUCHERE 2016 : 4).

Dès lors, le fait d'être considéré·e comme « travailleur·euse » donne l'accès aux droits érigés selon le régime de l'ALCP. Ainsi, l'ALCP s'applique aux ressortissant·e·s de l'UE/AELE ainsi qu'aux membres de leur famille étant autorisé·e·s à séjourner en Suisse selon les dispositions du regroupement familial régies par l'ALCP. La LEI est dans ce cas applicable seulement si l'ALCP ne prévoit pas des règles différentes ou des dispositions plus favorables (art. 2 al. 2 et 3 LEI).

2.3.3.2 Perte de la qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP

En revanche, si les personnes ressortissantes de l'UE/AELE perdent leur statut de « travailleur·euse », elles ne peuvent plus prétendre aux mêmes droits. En effet, si tel est le

cas, il·elle·s peuvent se voir refuser la prolongation de leur permis de séjour, voire même se le faire révoquer, impliquant ainsi la perte du droit à l'aide sociale ordinaire. Néanmoins, elles ont la possibilité d'obtenir le droit à une aide en situation de détresse en vertu de l'art. 12 de la Constitution fédérale lié avec l'art. 21 LAS (ARTIAS 2019).

D'après la jurisprudence du Tribunal Fédéral, le·la ressortissant·e de l'UE/AELE risque de perdre le statut de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP dans les trois cas suivants (FAUCHERE 2016 : 5) :

Il se trouve au chômage de manière volontaire ; ou

Il se trouve au chômage de manière involontaire et on peut déduire de son comportement qu'il n'existe (plus) aucune perspective réelle qu'il soit engagé à nouveau dans un laps de temps raisonnable ; ou

Il adopte un comportement abusif par exemple en venant en Suisse pour y exercer un travail fictif ou d'une durée extrêmement limitée dans le seul but de bénéficier de prestations sociales meilleures.

Comme nous l'avons souligné, la qualité ou le statut de travailleur·euse est octroyée aux travailleur·euse·s salarié·és. Il s'agira maintenant de se pencher sur les diverses autorisations de séjour, plus particulièrement sur celles qui risquent d'être révoquées si la qualité de travailleur·euse est ôtée, et de ce fait, le droit à l'aide sociale ordinaire éteint. En d'autres termes, nous nous concentrerons sur les autorisations de séjour qui peuvent être révoquées pour motif de dépendance à l'aide sociale, à savoir les autorisations de séjour (permis B UE/AELE) et les autorisations de courte durée (permis L UE/AELE).

2.3.3.3 Séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative salariée indéterminée ou supérieure à une année (Permis B)

Les travailleur·euse·s salarié·e·s de l'UE/AELE qui ont un contrat de travail supérieur à une année ou d'une durée indéterminée ont droit à une autorisation de séjour (permis B). Dans cette situation, une autorisation de séjour est délivrée pour une durée de cinq ans, et la seule condition de renouvellement est d'avoir la qualité de travailleur·euse au sens de l'ALCP.

Lorsque le travail est à temps partiel, il convient d'évaluer la situation. En effet, si le travail est jugé accessoire et marginal, la qualité de travailleur·euse n'est pas reconnue. Ainsi, les conditions pour obtenir la qualité de travailleur·euse·s doivent être reconnues pour l'obtention d'une autorisation de séjour.

Rappelons que les personnes qui sont reconnues comme travailleur·euse·s et dont le salaire est trop bas pour subvenir à leurs besoins et à ceux de leurs familles (*working poor*), ont droit à l'autorisation de séjour.

2.3.3.3.1 Permis B UE/AELE et droit à l'aide sociale

Contrairement à la LEI, l'ALCP conçoit un régime plus favorable pour les travailleur·euse·s salarié·és de l'UE/AELE. En effet, tant que les travailleur·euse·s salarié·e·s de l'UE/AELE sont considéré·e·s comme travailleur·euse·s au sens de l'ALCP, il·elle·s sont au bénéfice des mêmes avantages sociaux et fiscaux que les travailleur·euse·s salarié·e·s nationaux·ales. Ainsi, il·elle·s ont droit à l'aide sociale au même titre qu'un·e citoyen·ne suisse, selon l'art. 9 § 2 annexe I ALCP :

Art. 9 Égalité de traitement

(2) Le travailleur salarié et les membres de sa famille visés à l'art. 3 de la présente annexe y bénéficient des mêmes avantages fiscaux et sociaux que les travailleurs salariés nationaux et les membres de leur famille.

Ainsi, le statut de « travailleur·euse » donne accès aux droits d'entrer, de séjourner, d'exercer une activité économique, de bénéficier du regroupement familial en Suisse. S'ajoute à cela le droit d'égalité de traitement et de non-discrimination (ARTIAS 2019).

2.3.3.3.2 Cessation du rapport de travail

Il existe plusieurs situations dans lesquels les travailleur·euse·s salarié·e·s peuvent perdre leur permis de séjour ou leur droit à l'aide sociale ordinaire. En vertu de l'art 61a, al 1 LEI et des directives OLCP, chapitres 8.3.2.3, si la personne perd son contrat de travail durant la première année de son séjour en Suisse, l'autorisation de séjour reste uniquement valable six mois après la perte du rapport de travail. Aussi, le droit de séjour peut également s'éteindre lorsque la personne perçoit sa dernière indemnité de chômage (ARTIAS 2019).

Néanmoins, l'ALCP reconnaît également un droit de séjour aux personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE qui sont à la recherche d'un emploi, c'est-à-dire que l'ALCP reconnaît un droit de séjour aux personnes qui viennent en Suisse pour trouver un emploi ou qui restent en Suisse dans le but de retrouver un emploi (moins de douze mois de travail en Suisse), sous condition de disposer de moyens financiers suffisants pour vivre en Suisse. Ainsi, les demandeur·euse·s d'emploi sont exclu·e·s de l'aide sociale ordinaire (art. 29 a LEI). Il·elle·s ont néanmoins droit à l'aide d'urgence selon l'art. 12 de la Constitution Fédérale (ARTIAS 2019).

Ainsi, pendant la période entre la cessation du rapport de travail et l'extinction du droit de séjour (six mois), la personne peut soit rester en Suisse et chercher un emploi, sous condition de ressources financières suffisantes, soit quitter le pays. En effet, selon l'art 61a, al 1, 2 et 3 LEI, aucun droit à l'aide sociale n'est reconnu (CSIAS 2019) :

Art. 61a Extinction du droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE

1 Le droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation de courte durée prend fin six mois après la cessation involontaire des rapports de travail. Le droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation de séjour prend fin six mois après la cessation involontaire des rapports de travail lorsque ceux-ci cessent avant la fin des douze premiers mois de séjour.

2 Si le versement d'indemnités de chômage perdure à l'échéance du délai de six mois prévu à l'al. 1, le droit de séjour prend fin à l'échéance du versement de ces indemnités.

3 Entre la cessation des rapports de travail et l'extinction du droit de séjour visée aux al. 1 et 2, aucun droit à l'aide sociale n'est reconnu.

4 En cas de cessation involontaire des rapports de travail après les douze premiers mois de séjour, le droit de séjour des ressortissants des États membres de l'UE ou de l'AELE titulaires d'une autorisation de séjour prend fin six mois après la cessation des rapports de travail. Si le versement d'indemnités de chômage perdure à l'échéance du délai de six mois, le droit de séjour prend fin six mois après l'échéance du versement de ces indemnités.

5 Les al. 1 à 4 ne s'appliquent pas aux personnes dont les rapports de travail cessent en raison d'une incapacité temporaire de travail pour cause de maladie, d'accident ou

d'invalidité ni à celles qui peuvent se prévaloir d'un droit de demeurer en vertu de l'accord du 21 juin 1999 entre, d'une part, la Confédération suisse, et, d'autre part, la Communauté européenne et ses États membres sur la libre circulation des personnes (ALCP)⁹⁹ ou de la convention du 4 janvier 1960 instituant l'Association européenne de libre-échange (convention AELE)¹⁰⁰.

De plus, les personnes ayant obtenu un permis B, peuvent également voir leur droit de séjour s'éteindre immédiatement si durant leur première année de leur séjour il·elle·s perdent leur qualité de travailleur·euse·s (cessation de travail volontaire), et de ce fait, il·elle·s perdent également le droit à l'aide sociale (ARTIAS 2019).

Toutefois, selon l'art.61a al.5 LEI des exceptions peuvent être faites pour les personnes qui arrêtent de travailler pour des raisons médicales, d'accidents ou d'invalidités. Ainsi que pour celles qui peuvent faire valoir un autre droit pour demeurer en Suisse, comme par exemple le droit au regroupement familial (marié·e à une personne suisse) selon l'ALCP. De plus, l'art. 4 Annexe I de l'ALCP, régit le droit de demeurer, ainsi ces cas sont également des cas exceptionnels (nous verrons par la suite plus en détail cet article de loi).

2.3.3.3 Prolongation du permis de séjour UE/AELE

Enfin, lorsqu'une personne étrangère ressortissante de l'UE/AELE demande après cinq prolongation de son autorisation de séjour, elle peut se voir réduire la durée de validité de son autorisation à une année au lieu de cinq, en cas de chômage involontaire et si elle a obtenu des indemnités de chômage pendant au moins 12 mois (art.6 al 1 Annexe I ALCP et Directives OLCP, chapitres 4.6 et 10.2.2, lettre a).

2.3.3.4 Séjour de courte durée (Permis L) selon un contrat de travail d'une durée limitée

L'autorisation de courte durée (permis L) est délivrée lorsque le contrat de travail est limité à moins d'une année. En effet, l'autorisation de courte durée est délivrée uniquement pour la période de la durée contractuelle. Cette autorisation peut être prolongée au maximum pour un total de 364 jours. Les personnes ayant un permis L et qui ont la qualité de travailleur·euse ont droit à une aide sociale complémentaire en cas de besoin (CSIAS 2019).

2.3.3.4.1 Cessation du rapport de travail

Lorsque les rapports de travail cessent de manière involontaire, les personnes possédant un permis L peuvent poursuivre leur séjour en Suisse, jusqu'à six mois après leur arrêt de travail (art. 61a, al. 1 et 2 LEI). Néanmoins, comme pour les permis B UE/AELE, elles n'ont pas droit à l'aide sociale durant ce laps de temps.

Toutefois, elles peuvent rester en Suisse en tant que chercheur·euse·s d'emploi. Ainsi, selon les Directives OLCP 8.3.2.2 :

Lorsque le droit de séjour prend fin avant l'échéance de validité du permis L UE/AELE, l'autorité cantonale compétente prend une décision de révocation de l'autorisation selon les délais prévus à l'art. 61a, al. 1 et 2 LEI.

Lorsque la validité de l'autorisation de courte durée échoit durant les délais fixés à l'art. 61a, al. 1 et 2 LEI, une (nouvelle) autorisation de séjour de courte durée UE/AELE aux fins de recherche d'un emploi est délivrée.

Lorsque les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE cessent volontairement les rapports de travail, leur droit de séjour s'éteint immédiatement puisqu'elles perdent la qualité de travailleur·euse au sens de l'ALCP. Dans ce cas, le droit à l'aide sociale s'éteint également. Ainsi la poursuite du séjour peut s'effectuer uniquement selon d'autres motifs régis par l'ALCP (ex. regroupement familial) (CSIAS 2019).

Comme pour les permis B UE/AELE, l'art 61a, al.5 LEI prévoit des exceptions. Si les rapports de travail ont cessé pour cause de maladies, d'accidents ou d'invalidités, le droit de séjour demeure. De plus, selon l'article 4 annexe I de l'ALCP :

Art. 4 Droit de demeurer

(1) Les ressortissants d'une partie contractante et les membres de leur famille ont le droit de demeurer sur le territoire d'une autre partie contractante après la fin de leur activité économique.

Ainsi, les personnes qui peuvent se prévaloir du droit de demeurer sont principalement les personnes qui restent pour des questions familiales. Par ailleurs, les personnes qui ne sont plus capables de travailler pour des raisons de santé, d'accidents ou d'invalidités et qui ont séjourné les deux années précédentes ou qui ont droit à une rente suisse peuvent se prévaloir du droit de demeurer. Pour les cas exceptionnels, l'aide sociale sera octroyée en fonction de l'analyse de la situation et du droit de séjour.

Pour conclure, nous avons pu relever au sein de cette partie que les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE sont soumises au régime préférentiel de l'ALCP. Aussi, nous avons démontré que la notion de travailleur·euse est primordiale au sein de leur droit de séjour, dans la mesure où elle donne accès aux mêmes droits fiscaux et sociaux que les Suisses. Toutefois, dans divers cas, la perte de la qualité de travailleur·euse éteint certains droits, notamment celui de l'aide sociale. En effet, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE risquent de perdre leur qualité de « travailleur·euse » lorsqu' (1) elles se trouvent au chômage de manière volontaire, dans la mesure où la cessation du rapport de travail s'effectue de manière volontaire, (2) si elles se trouvent au chômage de manière involontaire et on peut déduire de son comportement qu'il n'existe (plus) de réelle perspective pour un futur engagement, (3) si il·elle·s adoptent un comportement abusif.

Dès lors, nous avons vu que « les personnes titulaires d'une autorisation de séjour B UE/AELE [et d'une autorisation de séjour de courte durée L UE/AELE] ont droit à l'aide sociale tant qu'elles peuvent se prévaloir de la qualité de travailleur. Lorsqu'elles perdent la qualité de travailleur, le droit de l'aide sociale prend fin lui aussi à moins qu'un autre droit de séjour puisse être fait valoir » (CISAS 2019 : 4).

Finalement, il est important de mentionner que le droit des personnes étrangères est très complexe et que plusieurs exceptions peuvent être évoquées. Ainsi, nous tenons à souligner que cette partie contextuelle légale n'est pas exhaustive. En effet, nous avons choisi de brièvement expliquer les lois principales entourant les personnes étrangères en lien avec l'aide sociale.

2.4 L'AIDE SOCIALE EN BREF

2.4.1 LES PRINCIPES DE L'AIDE SOCIALE

L'aide sociale est régie au niveau fédéral par la Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS) ainsi que par l'article 12 de la Constitution fédérale qui stipule que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

Ainsi, sur cette base légale fédérale, l'aide sociale est de compétence cantonale. « Les cantons peuvent charger les communes de l'aide sociale » (GUIDE SOCIAL ROMAND 2019), ce qui peut entraîner d'importantes différences dans l'attribution de l'aide entre les divers cantons et les diverses communes.

Dès lors, pour qu'une homogénéisation de l'attribution de l'aide sociale soit plus ou moins effectuée entre les cantons et leurs communes, les normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS) sont édictées. Ces normes sont « des recommandations à l'intention des autorités sociales des cantons, des communes, de la Confédération et des institutions sociales privées. [Elles] n'acquièrent un caractère obligatoire que par la législation cantonale, les réglementations communales et la jurisprudence. [...] Ne sont pas concernés par ces normes les requérants d'asile, les personnes admises provisoirement ainsi que les Suissesses et les Suisses de l'Étranger » (KELLER : 9). Les normes CSIAS, représentent « l'unique référence nationale, à laquelle se réfèrent les tribunaux » (KELLER : 9). Elles participent à garantir une certaine égalité de traitement ainsi qu'une garantie juridique (KELLER : 9). Dès lors, les normes CSIAS ont acquis une place de référence en matière de question sociale en Suisse.

Ainsi, un individu ne pouvant pas subvenir à ses besoins aura droit à une aide sociale soumise au régime social du canton de résidence. En effet, l'aide sociale « vient [en principe] en aide aux personnes qui ont des difficultés sociales ou sont dépourvues des moyens nécessaires pour satisfaire leurs besoins vitaux et personnels indispensables » (GUIDE SOCIAL ROMAND 2019 : 1). Cette aide peut être octroyée sous différentes formes, à savoir l'aide peut être sociale et/ou financière. En effet, l'aide a « pour but de garantir l'existence aux personnes dans le besoin, de favoriser leur indépendance économique et personnelle et d'assurer leur intégration sociale » (GUIDE SOCIAL ROMAND 2019 : 1).

Le fondement de l'aide sociale est de garantir le minimum vital et social. Ainsi, les services de l'aide sociale doivent « assurer une existence physique (alimentation, habillement, logement, soins médicaux de base) conforme à la dignité humaine » (GUIDE SOCIAL ROMAND 2019 : 1). Elle doit aussi, « permettre aux bénéficiaires de participer à la vie active et sociale et ainsi favoriser la responsabilité de soi et l'effort personnel » (GUIDE SOCIAL ROMAND 2019 : 1).

A ce propos, l'aide sociale est soumise à plusieurs principes, à savoir (NORMES CSIAS 2020) :

- Le respect de la dignité humaine
- La subsidiarité
- L'individualisation
- La couverture des besoins
- La proportionnalité de l'aide

- L'efficience
- Prestation et contre-prestation

Le respect de la dignité humaine

Comme mentionné précédemment, le respect de la dignité humaine est un fondement de l'aide sociale. Ce principe inscrit le minimum vital et social comme un droit pour toutes les personnes qui en auraient besoin.

Subsidiarité

On entend par principe de subsidiarité que « l'aide sociale n'intervient que si la personne ne peut subvenir elle-même à ses besoins et si toutes les autres ressources d'aide disponible ne peuvent être obtenues à temps et dans une mesure suffisante » (NORMES CSIAS 2020). Ainsi, l'aide sociale est, de par ce principe, considérée comme le « dernier filet du système de sécurité sociale » (NORMES CSIAS 2020).

Individualisation

Ce principe implique l'octroi de prestations adaptées à chaque cas. Ainsi, l'aide est octroyée sur un examen personnel de chaque situation (économique, sociale, personnelle).

Couverture des besoins

La couverture des besoins s'effectue dans le but de remédier à une situation de détresse individuelle actuelle, c'est-à-dire qu'elle ne se fait pas rétroactivement pour les situations passées.

Proportionnalité

Selon le principe de proportionnalité, « les bénéficiaires des prestations sociales ne doivent pas être privilégiés sur le plan matériel par rapport aux autres personnes qui vivent des conditions économiques modestes sans avoir recours à l'aide sociale » (NORMES CSIAS 2020).

Professionnalisme

Ce principe est basé sur l'examen adéquat de la situation personnelle, sociale et économique qui doit être effectué par des professionnel·le·s formé·e·s à cet effet.

Efficience

Ce principe tend « à une efficience de l'aide sociale par l'utilisation de certaines mesures de standardisation. [...] il convient d'examiner les diverses formes possibles de standardisation en matière d'accompagnement social : tous les bénéficiaires de l'aide sociale n'ont pas besoin du même accompagnement individuel, ni dans la même mesure. [...] L'aide sociale doit donc disposer des ressources humaines, ainsi que des ressources financières, organisationnelles et structurelles nécessaires » (NORMES CSIAS 2020).

Prestation et contre-prestation

Ce principe concerne la responsabilité de l'usager·ère et son effort personnel. En effet, l'octroi du minimum social présume une participation active de la part de l'usager·ère visant à diminuer sa dépendance à l'aide sociale, notamment à travers son intégration sociale et/ou professionnelle. Ainsi, les prestations allouées par l'aide sociale supposent une contre-prestation de la part de l'usager·ère.

Finalement, de par le fondement et les principes de l'aide sociale, nous pouvons relever que cette aide est un droit qui, en principe, est accessible à toute la population suisse de manière égalitaire. Cependant, nous verrons dans la prochaine partie qu'une différence de traitement est effectuée selon le statut juridique des usager·ère·s.

2.4.2 AIDE AUX PERSONNES ETRANGERES : COMPETENCE SELON LE STATUT JURIDIQUE

Avant de d'examiner plus en détail le fonctionnement du traitement des dossiers de l'aide sociale, il convient tout d'abord de décrire brièvement la répartition de la prise en charge de l'aide sociale entre les cantons et la confédération selon le statut de séjour des usager·ère·s.

En effet, les personnes suisses, les permis B, C, L et les personnes sans autorisation de séjour sont pris en charge par les cantons. Concernant les personnes ayant demandé l'asile en Suisse, la répartition est partagée.

Pris en charge par les cantons	Prise en charge par la confédération	Normes appliquées	Traitement par œuvre d'entraide
Requérant·e d'asile (N) (traitement du dossier)	Requérant·e d'asile (N) (frais)	Normes asile	-
Réfugié·e statutaire depuis +5 (B ou C)	Réfugié·e statutaire depuis - 5 ans (B)	Normes aide sociale	✓
Réfugié·e admis·e provisoirement depuis +7 ans (F, B et C)	Réfugié·e admis·e provisoirement depuis -7 ans (F)	Normes aide sociale	✓
Requérant·e d'asile débouté·e admis provisoirement (F) depuis + 7 ans	Requérant·e d'asile débouté·e admis provisoirement (F) depuis - 7 ans	Normes asile	✓
Citoyen·ne·	-	Normes aide sociale	-
Permis de séjour ou d'établissement (B ou C)		Normes aide sociale	
Permis de courte durée (L)		Normes aide sociale	
Sans autorisation de séjour		Normes aide sociale	

Tableau 3. Compétences pour le financement et la prise en charge de l'aide sociale selon le statut de séjour.

Au sein de ce travail, nous allons nous pencher exclusivement sur les personnes qui sont d'une part sous le régime des normes de l'aide sociale et d'autre part qui sont traitées par les services sociaux communaux, ce qui exclut toute personne dont le titre de séjour est octroyé suite à une

demande d'asile, excepté celles qui ont pu obtenir, après plusieurs années de séjour en Suisse, une autorisation de séjour ou d'établissement ordinaire. Il s'agit donc des citoyen·ne·s, des permis de séjour (B) et d'établissement (C) ainsi que des personnes sans autorisation de séjour qui ne sont pas incluses dans les autres catégories.

2.4.3 OCTROI DE L'AIDE SOCIALE : UN CALCUL COMPLEXE

Avant de se pencher sur le traitement des dossiers des personnes étrangères par des assistant·e·s sociaux·ales, il est important de comprendre dans quel cadre normatif nous nous situons. L'octroi des prestations de l'aide sociale diffère selon le droit de séjour des personnes étrangères. Avant d'entrer plus en détails sur ce point, il convient de rappeler que les prestations financières de l'aide sociale se composent principalement de trois éléments :

2. un montant dit « forfait pour l'entretien » qui couvre l'ensemble des dépenses courantes (alimentation, entretien du ménage, électricité, vêtements, médicaments, frais de transport, de communication, loisirs, etc.)
3. un revenu couvrant les frais de logement (selon des normes liées à la région de résidence)
4. les frais médicaux de base, à savoir la prise en charge de l'assurance maladie de base (chaque personne à l'aide sociale reçoit automatiquement des subsides)

Des prestations supplémentaires peuvent être octroyées selon certaines circonstances :

- un bonus d'encouragement lié à une activité telle qu'une formation, une mesure d'insertion professionnelle ou socio-professionnelle.
- des prestations dites « circonstanciées » pour couvrir les frais liés à une mesure d'insertion professionnelle ou socio-professionnelle (transports, garde d'enfants, repas extérieurs).
- des prestations dites « circonstanciées » pour les situations exceptionnelles : déménagement, certains soins dentaires, etc.

Ainsi, d'après la composition des prestations financières décrites ci-dessus, il s'agit à présent d'expliquer les différences de traitement selon le statut juridique. Selon les situations, plusieurs prestations peuvent être exclues ou réduites, à savoir le montant du forfait d'entretien, l'octroi de prestations circonstanciées et l'accès aux mesures d'insertion professionnelle ou socio-professionnelle.

	Forfait d'entretien	Frais de logement et frais médicaux de base	Mesures d'insertion avec remboursement des frais et bonus d'encouragement
Citoyen·ne·s suisses	Aide ordinaire	oui	oui
Permis B et C valables	Aide ordinaire	oui	oui
Demande en cours d'un premier titre de séjour	Aide minimale (-15%)	oui	non
Permis L	Aide minimale (-15%)	oui	non
Permis B ayant perdu le statut de travailleur durant la première année	Aide minimale (-15%) selon la directive*	oui	non
	Aide d'urgence à CHF 300 selon la loi		
Titre de séjour en cours de renouvellement	Aide ordinaire selon la directive	oui	oui
	ou aide minimale (-15%)**	oui	non
Après décision de refus ou de non renouvellement d'un titre de séjour ou en procédure de recours	Aide minimale (-15%)	oui	non
Après décision de refus ou de non renouvellement d'un titre de séjour avec date de départ	Aide d'urgence à CHF 300	oui	non

Tableau 4 : Prestations selon le statut de séjour.

Notes : *Lors de l'enquête, c'est la directive cantonale qui est appliquée. ** L'application est plus ambiguë dans cette situation (voir partie Connaissances sur le droit de la migration et la LEI, Ch. IV).

Il convient d'ajouter que le montant de chaque forfait peut varier selon d'autres facteurs, soit selon :

- le nombre de personnes dans le ménage, dépendantes ou non de l'aide sociale
- l'âge des personnes
- la présence d'enfants à charge dans le ménage
- le lieu de résidence, par exemple le ménage familial, un foyer d'accueil ou d'autres types de résidences communes

D'autre part, les forfaits ordinaires peuvent être diminués de 15% ou 30% et les forfaits minimaux, déjà réduits de 15% par rapport aux forfaits ordinaires peuvent quant à eux s'élever à -30%, à titre de sanction.

Ainsi, comme nous pouvons le voir, l'établissement d'un budget pour un ménage est un calcul très complexe car il dépend de nombreux facteurs, dont le statut de séjour en Suisse.

2.4.4 PARCOURS D'UN DOSSIER

Nous allons à présent nous pencher sur le fonctionnement pratique des services de l'aide sociale lors de l'ouverture d'un dossier. Toutefois, afin de maintenir la confidentialité du canton étudié, nous ne donnerons pas de détails au sein de cette partie.

Toutes personnes se trouvant en situation de détresse et ayant besoin d'aide pour vivre dignement a le droit de se rendre au service social de sa commune. Une fois arrivée sur place, la personne devra remplir un formulaire fournissant tous les renseignements nécessaires à l'ouverture d'un dossier (FAVRE 2017). Après cela, une instruction complète du dossier sera effectuée par le service en question. Cette analyse se base sur deux critères principaux, à savoir la composition du ménage (« unité économique de référence ») et « le calcul global des revenus et des charges du ménage (revenu déterminant unifié) » (FAVRE 2017 : 14). Une fois toutes les données analysées par le·la travailleur·euse administratif·ve, ces données vont être intégrées au sein d'une base de données informatique, qui va orienter le dossier vers le dispositif d'aide le plus approprié. Dès lors, le·la demandeur·euse devient usager·ère et sera orienté·e vers le service en question, qui va l'informer de ses droits et devoirs. Après l'examen de la situation, la personne sera orientée vers l'aide sociale uniquement si aucune autre prestation sociale ne peut lui être allouée et combler suffisamment ses besoins.

Par conséquent, si le dossier de la personne est jugé favorable pour l'octroi de l'aide sociale, l'usager·ère sera orienté·e vers le service social qui prendra en charge le dossier. Dès lors, un premier rendez-vous sera convenu entre l'usager·ère et l'assistant·e social·e dans le but de faire d'une part un point sur la situation générale, à savoir sa situation personnelle, sociale et économique et d'autres part, de définir l'aide adéquate.

Une fois l'inscription à l'aide sociale acceptée et le premier rendez-vous effectué, les usager·ère·s se verront octroyer des rendez-vous avec l'assistant·e social·e en principe tous les mois (dans la pratique souvent tous les trois à six mois), dans le but de fixer d'un commun accord avec l'usager·ère des objectifs à atteindre pour retrouver un emploi et être autonome vis-à-vis de l'aide sociale.

Finalement, en s'inscrivant à l'aide sociale, l'usager·ère demande une aide qui est analysée et octroyée au cas par cas. En plus des prestations financières, les services sociaux proposent différentes mesures de (ré)insertion socio-professionnelle dans le but de (ré)intégrer l'usager·ère dans la société. En contrepartie, ce·tte dernier·ère doit tout mettre en œuvre pour sortir au plus vite de l'aide sociale et être indépendant·e financièrement (TABIN 2008). Toutefois, il est important de mentionner que si l'usager·ère ne respecte pas les règles et devoirs qui lui sont prescrits par le service de l'aide sociale (par exemple, manquement d'un rendez-vous, refus de faire une mesure d'insertion, etc.), des sanctions peuvent être émises, notamment des réductions budgétaires.

Partie III

3. PARTIE THÉORIQUE

3.1 INTRODUCTION

Si la politique de l'aide sociale a pour but de (ré)insérer les usager·ère·s à la société, la politique migratoire a quant à elle pour objectif d'assurer une cohésion sociale nationale. Ainsi, comme nous l'avons vu précédemment, la politique migratoire exige aujourd'hui des personnes étrangères une « intégration » réussie si elles souhaitent vivre en Suisse. L'absence de dépendance à l'aide sociale est une des conditions à remplir pour une « intégration » réussie. Ainsi, lorsqu'une personne étrangère a recours à l'aide sociale, elle peut être perçue par la politique de l'aide sociale et la politique migratoire comme n'étant pas « intégrée » à la société. Le travail des assistant·e·s sociaux·ales, se situant à l'enchevêtrement de ces deux politiques, est d'aider et d'accompagner ces personnes à se (ré)intégrer par le biais de mesures d'intégration. Dès lors, il sera question au sein de ce chapitre d'aborder la notion d'intégration. De plus, nous présenterons le concept d'appartenance, qui nous permettra d'analyser plus finement les processus d'inclusion et d'exclusion. Ensuite, nous mobiliserons dans le cadre de cette recherche la notion de pouvoir d'appréciation détenu par les agent·e·s d'État. Cela nous permettra d'analyser les marges de manœuvre déployées par les assistant·e·s sociales lorsqu'il·elle·s traitent des dossiers des personnes étrangères et ainsi de comprendre leur rôle dans le processus de décision relatif au séjour.

3.2 INTEGRATION : UN CONCEPT ENTRE INCLUSION ET EXCLUSION

La notion d'insertion est fréquemment utilisée, employée par le langage commun, comme par les politiques publiques. En effet, dans notre étude les personnes ayant recours à l'aide sociale, se voit souvent répéter par les agent·e·s étatiques qu'il est impératif de se (ré)insérer dans la société. De plus, l'ajout de la dimension migratoire ne fait que renforcer cet impératif, dans la mesure où l'insertion à la société est liée à leur intégration dans le pays d'accueil. Ainsi, pour les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale, l'intégration est doublement requise (intégration à la société et intégration à l'État-nation). Dès lors, le terme d'intégration étant ambigu et polysémique, il s'agira de définir ce qu'est l'intégration et comment l'intégration en tant que concept sociologique pourra nous servir d'outil d'analyse. En effet, nous nous appuierons sur la définition de Dominique Schnapper (2007 : 21) qui nous propose d'être vigilant·e quant au risque de confondre le sens sociologique et le sens politique de l'intégration. Nous tenterons de différencier l'intégration comme résultat recherché par les politiques publiques et l'intégration comme processus social, influencé par divers facteurs sociaux. Néanmoins, avant de se pencher sur le concept d'intégration en tant que concept scientifique, il convient de nous arrêter brièvement sur la notion d'insertion.

3.2.1 INSERTION

Qu'est-ce que la notion d'insertion ? Cette notion a de multiples sens, ce qui ne permet pas de la définir en une seule définition sociologique. En effet, la notion d'insertion dérive des politiques publiques donc du terrain où elle est mise en œuvre. Dès lors, selon les propos de Martine Zwick Monney (2015), pour certain·e·s chercheur·euse·s, « ce n'est pas un concept, mais une catégorie de la pratique, une catégorie de l'action publique » (LORIOU 1999). Au contraire, d'autres chercheur·euse·s la considèrent comme un « concept opératoire de politiques sociales, en ce sens qu'il sert à mettre en œuvre des actions organisées autour de ce terme (MACLOUF

1992 : 133) » (ZWICK MONNEY 2015 : 20). Ainsi, « la notion est saturée de sens, de non-sens et de contresens (Soulet, 1998). La principale difficulté est que ce terme fourre-tout s'applique à un ensemble disparate de processus visant aussi bien la socialisation, la formation en vue du marché du travail que la création de travail pour faciliter l'accès à l'activité humaine fondamentale (insertion par l'économique) » (FRAGNIERE et GIROD 2002 cité dans ZWICK MONNEY 2015 : 20). Par conséquent, l'insertion ne pouvant être définie en terme scientifique, il convient de l'appréhender par le biais du concept d'intégration, qui a notamment été théorisé par Émile Durkheim dans ses ouvrages « *De la division du travail social* » (1893) et « *le Suicide* » (1897).

En tentant de comprendre comment liens sociaux forment une société, Durkheim construit le concept de *conscience collective* qu'il définit comme « l'ensemble des croyances et des sentiments communs à la moyenne des membres d'une société » (1991 : 46). Ainsi, le concept de *conscience collective* renvoie à la notion de socialisation, dans la mesure où les individus intériorisent cette *conscience collective*, qui elle, leur est extérieure (ZWICK MONNEY 2015 : 21). De plus, la *conscience collective* est également contraignante, dans la mesure où les individus doivent se plier aux manières d'être et d'agir de la collectivité à laquelle il·elle·s appartiennent (ZWICK MONNEY 2015 : 21). Durkheim constate que dans les sociétés dites modernes, non seulement les consciences individuelles priment sur celle de la conscience collective, mais aussi qu'un accroissement de l'individualisme et de l'égoïsme en est le résultat. Ainsi, en reprenant les termes de Martine Zwick Monney, « la conscience collective doit rester forte pour que les individus s'intègrent et se sentent intégrés et donc qu'ils soient solidaires entre membres d'une même société » (ZWICK MONNEY 2015 : 21).

Dès lors, il convient de se pencher brièvement sur la question de solidarité, qui est centrale dans l'œuvre de Durkheim. En effet, « c'est dans la division du travail que se jouent l'intégration et la solidarité, car « les services économiques qu'elle peut rendre sont peu de chose à côté de l'effet moral qu'elle produit, et sa véritable fonction est de créer entre deux ou plusieurs personnes un sentiment de solidarité » (DURKHEIM 1999 cité dans ZWICK MONNEY 2015 : 22). Ainsi, selon Durkheim, l'intégration générale de la société s'effectue en produisant cette solidarité, qui elle, peut être, en fonction de la société étudiée, soit mécanique soit organique. La solidarité mécanique étant associée aux sociétés traditionnelles, elle se révèle mécaniquement ou naturellement par la proximité des individus entre eux. Elle se caractérise notamment par la ressemblance des individus, qui adhèrent aux mêmes valeurs (ZWICK MONNEY 2015 : 22). De ce fait, les consciences individuelles sont assujetties à la conscience collective. Contrairement à la solidarité organique qui est associée aux sociétés modernes, où les consciences individuelles priment sur la conscience collective. En effet, dans les sociétés modernes, la division du travail permet une forte différenciation des métiers et des pratiques, ainsi les individus sont différenciés et « ont conscience de participer en tant que partie au bon fonctionnement du tout » (ZWICK MONNEY 2015 : 22). En d'autres termes, au sein des sociétés modernes les individus sont conscients de leurs différences et participent au bon fonctionnement de la société par le biais de leur interdépendance, formant ainsi une solidarité organique et permettant de ce fait une cohésion sociale plus ou moins forte (TABIN 1999).

Néanmoins, tous les individus formant une société moderne n'ont pas cette conscience collective. En effet, Durkheim révèle que l'absence de règles communes et l'absence de proximité entre les individus pouvant se développer dans la solidarité organique, poussent certains individus à ce qu'il nomme une situation *d'anomie*. L'anomie d'après Durkheim doit être définie selon Zwick Monney « comme étant l'absence d'interdépendance due à l'absence de règles communes qui viennent réglementer les rapports entre les différentes parties. Cette anomie

étant d'abord jugée comme transitoire va devenir chronique. Le mouvement de développement de la société individualiste renforce l'anomie, l'individualisation étant porteuse de l'affaiblissement de l'appartenance au groupe et à la règle. L'anomie est plus qu'une perte de repères, elle est une défaillance de la société à produire de l'appartenance et de la régulation. L'intégration est donc un juste milieu entre l'appartenance au groupe (intégration à la société) et la régulation (intégration de la société). Sans intégration de la société, l'intégration à la société reste impossible et inversement » (ZWICK MONNEY 2015 : 22).

Dès lors, pour comprendre comment « l'insertion » des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale s'effectue dans la société, il est indispensable de passer par le concept d'intégration pour pouvoir l'analyser. En effet, l'insertion est « un dispositif de la société qui agit sur les individus pour qu'ils soient intégrés. Elle est une action de la collectivité pour lutter contre les défaillances des mécanismes d'intégration et a par conséquent comme objectif d'adapter les individus à la vie en société » (ZWICK MONNEY : 24). Ainsi, l'insertion fait référence à l'intégration à la société et ne prend pas en compte l'intégration *de* la société. C'est pourquoi, dans notre étude, nous décidons d'appréhender l'intégration dans le sens large du terme, car comme le souligne Robert Lafore (1992 : 77) : « Parler 'd'insertion', c'est implicitement introduire l'idée qu'il convient de faire entrer un individu ou un groupe d'individus dans un ensemble plus vaste dont il ne fait pas partie, sans modifier l'ensemble d'accueil. L'insertion est donc une incorporation de normes qui ne remet pas en cause l'ensemble dans lequel l'individu s'insère. L'intégration, par contre, peut être associée à un changement de cet ensemble et des normes de ce dernier ». Par conséquent, nous réserverons le terme d'insertion au discours de la pratique des politiques et des professionnel·le·s.

Dès lors, il convient au sein de la prochaine partie de notre travail de nous pencher brièvement sur le concept d'intégration.

3.2.2 INTEGRATION

3.2.2.1 Définition générale

La notion d'intégration et les enjeux que celle-ci implique sont au cœur des questionnements liés à la migration et à la société nationale. En effet, durant les dernières décennies, l'intégration a été sujette à des débats liés à la politique migratoire en Suisse, ce qui a conduit le droit des migrations suisse à évoluer de manière à inscrire dans la loi une définition (art. 4 LEI) et des exigences d'intégration (art. 58a LEI) pour réguler le droit des personnes étrangères en Suisse. Ainsi, l'État suisse exige actuellement que les personnes étrangères soient « intégrées » si elles souhaitent séjourner ou s'établir en son sein. Néanmoins, la question du rapport entre personnes étrangères et société d'accueil est complexe et renvoie également à la problématique de l'intégration du point de vue sociologique. Ainsi, en s'appuyant sur le concept durkheimien du terme et sur les apports de Dominique Schnapper (1996), Jean-Pierre Tabin définit l'intégration « comme l'opération par laquelle un individu ou un groupe d'individus s'incorpore à une collectivité, à un milieu » (TABIN 1999 : 9). Néanmoins, cette définition est trop étroite, car elle ne prend en compte que la relation que peut avoir l'individu à la société nationale. Il convient également de prendre en compte l'intégration de la société nationale elle-même, en tant que processus de renforcement de la cohésion sociale. « En s'intégrant (ou non) à la société nationale, les personnes de nationalités étrangères participent aussi à l'intégration *de* la société nationale elle-même, l'intégration étant définie en ce second sens comme l'établissement d'une interdépendance plus étroite entre les parties d'un être vivant, ou entre les membres d'une société nationale, selon un processus complexe jamais achevé » (TABIN 1999 : 9). En d'autres

termes, une dialectique constante entre intégration *à* la société et intégration *de* la société s'opère lors du processus d'intégration (DURKHEIM 1991, TABIN 1999, SCHNAPPER 1996). Ainsi, au sein de ce travail nous aborderons ce terme dans le sens large, notamment comme le résultat d'une mise en rapport entre intégration *à* la société et intégration *de* la société.

3.2.3 LE CONCEPT D'INTEGRATION : UN PROCESSUS COMPLEXE DE RELATIONS INTRA-GROUPES ET INTERGROUPES

Selon Tabin, le concept d'intégration permet de mettre en exergue les relations intergroupes. Ainsi, il est utilisé pour décrire les relations entre le groupe constituant des autochtones et le groupe des personnes étrangères. En d'autres termes, ce concept permet d'éclaircir les relations entre le groupe dominant (population nationale autochtone) et le groupe dominé (population nationale étrangère). En effet, les règles de l'intégration étant définies et imposées par le groupe dominant au groupe dominé, cela illustre un rapport de domination sous-jacent à la création de ces règles (TABIN 1999 : 57).

Nous comprenons ici la distinction entre le groupe dominant et le groupe dominé comme étant un processus de catégorisation sociale. En créant le statut de citoyen·ne·s, le groupe dominant se forme et se distingue des non-citoyen·ne·s, soit du groupe dominé. En créant une catégorie uniforme le groupe dominant homogénéise la population étrangère par le biais du statut juridique qu'elle leur octroie (TABIN 1999 : 68).

Cette homogénéisation de la population étrangère donne également lieu à une homogénéisation des problèmes d'adaptation qu'il·elle·s peuvent rencontrer. En créant un groupe uniforme (les étranger·ère·s) « sans tenir compte des différences individuelles, ni du rôle du pays d'accueil dans la production des problèmes » (TABIN 1999 : 68) d'adaptation, le pays d'accueil identifie les problèmes d'adaptation « comme étant des problèmes des étranger[ère]s » (TABIN 1999 : 68) considérant ainsi ce phénomène comme collectif et expliquant celui-ci par la variable nationale.

Si le concept d'intégration permet de comprendre les relations entre le groupe dominant et le groupe dominé, les concepts d'adaptation sociale et d'intégration sociale décrivent quant à eux les relations entre l'individu appartenant au groupe dominé et le groupe dominant. Il convient donc de se pencher sur ces deux processus en vue de mieux comprendre le point de vue microsociologique.

Le concept d'adaptation sociale « décrit les mécanismes par lesquels un individu se rend propre à appartenir au groupe » (TABIN 1999 : 58) et a pour conditions des changements à effectuer chez l'individu qui veut appartenir au groupe. Le concept d'intégration sociale « décrit quant à [lui] les mécanismes par lesquels le groupe admet un nouveau membre » (TABIN 1999 : 58).

Du point de vue microsociologique, le concept d'adaptation sociale permet selon Tabin de mesurer le processus d'intégration. Ainsi, pour qu'une intégration soit réussie, il faut selon Tabin, « qu'il y ait une dynamique d'échange entre étranger et autochtone, que l'étranger participe de manière active à l'ensemble des activités de la société, qu'il adhère individuellement aux règles de fonctionnement et aux valeurs de la société d'accueil ; qu'il respecte ce qui fait l'unité et l'intégrité de la communauté dont il devient partie, etc. » (TABIN 1999 : 59). En d'autres termes, pour qu'une intégration soit évaluée comme réussie, l'individu doit répondre à des critères d'intégration déterminés par l'État.

En outre, le processus d'intégration sociale est lié à la conception de la communauté nationale de l'État. C'est pourquoi il est également important d'analyser l'intégration *de* l'État, qui instaure

des politiques de distinction non seulement entre population étrangère et population autochtone, mais aussi au sein même de la population étrangère. En effet, les personnes étrangères se voient différencier « selon leur proximité culturelle et sociale avec le modèle dominant, plus simplement selon leur nationalité » (TABIN 1999 : 69). Ainsi, en faisant cette distinction au sein même de la population étrangère, les politiques d'intégration déployées par l'État favorisent une certaine catégorie de personnes étrangères, à savoir celle qui lui est le plus proche socialement et culturellement.

L'une des spécificités de l'adaptation sociale d'une personne étrangère est que non seulement elle n'a pas le statut d'autochtone et doit donc satisfaire des critères d'intégration, mais en plus de cela, l'adaptation sociale est caractérisée par la notion d'(in)visibilité. En effet, la question de l'intégration va apparaître et être visible lorsque d'éventuels problèmes d'adaptation sociale sont soulevés (TABIN 1999 : 68). Nous aborderons donc l'invisibilité plus amplement dans la prochaine partie.

3.2.3.1 Caractéristique principale de l'intégration : l'(in)visibilité

Du point de vue de la société d'accueil, la caractéristique principale de l'intégration est, selon Tabin, l'invisibilité. En effet, s'appuyant sur Michel Oriol, il écrit que « le concept d'intégration : est un terme qui est entré dans la langue naturelle. « Intégré », désigne [...] l'ensemble des groupes d'origines étrangère qui ne font pas de problème pour la population de souche. C'est un terme assez connoté, donc, par la notion d'invisibilité » (ORIOLE 1984 cité dans TABIN 1999 : 70).

Dès lors, le degré d'intégration est jugé en fonction du degré d'invisibilité de la personne étrangère dans une société donnée. En effet, du point de vue macrosociologique le jugement sur l'intégration s'effectuera par le biais de la visibilité au sein de la société. Ainsi, les problèmes sociaux visibles auxquels les personnes étrangères vont se heurter vont être décelés comme un pan négatif de leur intégration, étant de ce fait jugés par la société d'accueil comme preuve d'une intégration partiellement ou non réussie (TABIN 1999 : 70).

L'invisibilité des personnes étrangères au sein de la société d'accueil est une caractéristique de l'intégration qui peut faire peur à une frange de la population dite autochtone. Cette partie de la population craint que les personnes étrangères jugées intégrées et donc invisibles aux yeux de la société soient une menace pour l'identité nationale (TABIN 1999 : 71). Selon Tabin, c'est notamment en pointant du doigt cette peur que des mouvements racistes ou xénophobes se développent et tentent de rendre la différence symbolique entre « nous » et « eux » irréductible, et de ce fait la rendent à nouveau visible, dans le but de créer une plus forte cohésion sociale au sein du groupe dominant (TABIN 1999 : 71).

Enfin, la production du « nous » et du « eux », ou en d'autres termes la production de la personne étrangère et de la personne autochtone, est selon Tabin non seulement arbitraire, mais elle participe également à l'intégration sociétale d'un pays qui « elle est aussi plus ou moins achevée, avec pour conséquence des identités nationales plus ou moins fortement exprimées ou unies » (TABIN 1999 : 73).

Aussi, la vision hiérarchisée de la société pousse les personnes étrangères à être « invisibles » aux yeux de celle-ci, dans la mesure où l'intégration sociale est déterminée par le groupe dominant, à savoir les personnes autochtones. Ainsi, « est intégré dans une société l'étranger[·ère] qui se conforme (du moins en apparence) au modèle dominant de la société dans laquelle il[·elle] habite » (TABIN 1999 : 74).

Enfin, comme nous l'avons démontré, pour comprendre la notion d'insertion il est primordial de l'étudier à travers la notion d'intégration. Nous avons souligné que la notion d'intégration est conceptualisée par le biais du terme adaptation sociale en vue de mesurer l'intégration *à* et l'intégration *de* la société. Ensuite, nous nous sommes penchées sur la caractéristique de l'invisibilité, qui elle, est essentielle à la mesure de l'intégration. Cependant, il convient de mettre en relation le concept d'intégration au concept d'appartenance sociale (*membership*), dans la mesure où, comme nous l'avons mentionné, le groupe dominé (population nationale étrangère) est créé et hiérarchisé par le groupe dominant (population nationale autochtone) à travers le statut juridique qui lui est octroyé. Il existe d'autres critères liés à l'appartenance, pouvant être plus ou moins contraignants dans les sphères économiques, sociales et culturelle de la société. Partant de ce constat, il convient maintenant de nous arrêter sur le concept d'appartenance sociale (*membership*) qui rend compte de ces critères.

3.2.4 LE CONCEPT D'APPARTENANCE

L'intégration est intrinsèquement liée à la notion d'appartenance (en anglais *membership*), dans la mesure où être « dans le besoin » d'intégration implique de ne pas être considéré comme un membre à part entière de l'État-nation. Aussi, une intégration dite « réussie » implique d'atteindre un certain degré d'appartenance au groupe de la population nationale autochtone (groupe dominant) (BLOCK 2014 : 2).

Dès lors, comme le suggère Laura Block, les politiques migratoires de l'État-nation sont non seulement un moyen de contrôler la circulation des personnes au sein des frontières territoriales d'un État-nation, mais elles sont également établies dans le but de maintenir et (re)produire les frontières de la communauté d'appartenance (YUVAL-DAVIS 2006 cité dans BLOCK 2014 : 2). En établissant ces frontières, l'État-nation, via ses politiques migratoires, hiérarchise les individus à différents degrés d'appartenance au groupe national, notamment en accordant des droits à différents degrés au sein de la population.

Par ailleurs, au sein du processus d'inclusion au groupe dominant, il y a forcément l'exclusion des membres qui ne remplissent pas les critères d'appartenance pour faire partie du groupe. Dès lors, sur la base du concept de fermeture sociale de Max Weber, Christin Achermann (2013) propose une définition de l'exclusion sociale : « *Social exclusion is both a status and a process by which a person or categories of persons are deprived of access to and participation in opportunities, resources and rights. In the context of migration law and politics, the characteristic by which actual or potential exclusion is justified is the (foreign) national origin and status of the person in question* » (ACHERMANN 2013 : 4). Ainsi, selon Christin Achermann, l'exclusion doit être considérée comme un processus progressif et dynamique dans lequel la question n'est généralement pas de savoir si une personne est exclue ou non, mais plutôt dans quelle mesure elle est plus ou moins privée des ressources et des droits dans un contexte donné à un moment précis (ACHERMANN 2013 : 4).

En se basant sur Mackert (1999), Christin Achermann suggère de distinguer davantage les différents domaines au sein desquels une même personne ou un même groupe de personnes peut être affecté par divers processus ou diverses situations d'exclusion. Ainsi, elle distingue les domaines politique, économique, civil, social et culturel. Chacun de ces domaines concerne des milieux sociaux différents, caractérisés par des ressources et des institutions différentes, dans lesquelles les types de fermeture sociale varient en fonction de leurs logiques et leurs intérêts spécifiques (ACHERMANN 2013 : 4). En outre, les différents domaines peuvent s'influencer mutuellement, soit en renforçant ou en compensant plus ou moins l'exclusion.

Finalement, sur la base de Max Weber (1968) Christin Achermann indique que l'objectif initial de l'exclusion est la création d'une cohésion interne et d'un sentiment d'appartenance au groupe de l'exclusion. Ainsi, il y a un double processus de la fermeture sociale – l'exclusion englobe et produit simultanément l'inclusion et vice versa.

Ainsi, il s'agira au sein de notre travail de concevoir la notion d'appartenance comme une catégorie socialement construite ayant un pouvoir, plus ou moins fort, d'inclure ou d'exclure les non-citoyens au sein de la société et d'offrir aux individus certaines ressources ou droits selon le degré d'inclusion. L'appartenance est également à aborder dans une conception dynamique, elle peut varier à différents degrés au sein d'un continuum allant du plus fort au plus faible. Ainsi au lieu de penser à une dichotomie entre un « nous » et un « eux », il faut plutôt l'aborder en termes de « faisant plus partie du nous » ou « faisant moins partie du nous ». L'appartenance peut donc non seulement être abordée en termes de force (« strength ») mais aussi en termes de qualité (« quality »). Aussi, Laura Block propose d'appréhender la notion d'appartenance comme l'objet de négociations entre les différent·e·s acteur·rice·s que ce soit au niveau individuel ou étatique (BLOCK 2014 : 3).

En outre, différentes dimensions de l'appartenance peuvent être distinguées, à savoir l'appartenance (1) légale, (2) socio-économique et (3) culturelle. A travers ces dimensions, l'État-nation établit non seulement des frontières dans les catégories qu'il convient d'inclure plus ou moins fortement dans le groupe, mais il évalue également la force (« strength ») et la qualité (« quality ») de l'appartenance au groupe (BLOCK 2014 : 10). Ainsi, ces différentes dimensions de l'appartenance opèrent sur des axes distincts d'inégalité sociale, pouvant se croiser et interagir les unes avec les autres, éloignant ou renforçant le degré d'appartenance au groupe (BLOCK 2014 : 10).

Il est important de préciser que ces dimensions ne sont pas exhaustives, il pourrait y en avoir d'autres, néanmoins nous décidons d'aborder l'appartenance selon les trois axes proposés par Laura Block (2014).

3.2.4.1.1 La dimension de l'appartenance légale

L'appartenance légale est délivrée sous la forme de citoyenneté ou du statut de séjour ou d'établissement par le biais des catégories juridiques. Ainsi, une hiérarchisation des catégories s'effectue dans la dimension légale de l'appartenance. En effet, la dimension légale pour les citoyen·ne·s inclut d'office un droit de séjour inconditionnel, et ainsi l'accès à tous les droits que l'État émet pour ses citoyen·ne·s. A l'inverse, les personnes étrangères, c'est-à-dire, les « non-citoyen·ne·s », sont quant à elles catégorisées à travers le statut juridique qui leur est octroyé. Dès lors, plus l'appartenance au groupe dominant est forte et prégnante, plus le statut juridique octroyé leur permet l'accès à certains droits (BLOCK 2014 : 8). Pour pouvoir appartenir au groupe dominant et résider sur son sol, l'État suisse exige, à travers les lois, les ordonnances, les directives et autres réglementations, des personnes étrangères qu'elles remplissent des conditions d'intégration plus ou moins strictes selon leur nationalité. Ainsi, dans la dimension légale d'appartenance un traitement préférentiel est effectué pour les citoyen·ne·s.

3.2.4.1.2 La dimension de l'appartenance socio-économique

L'évaluation de l'appartenance sous l'angle de la dimension socio-économique est à penser, selon Laura Block, plus en termes de « qualité » qu'en terme de « force » d'appartenance. En effet, « *the higher the socioeconomic status, the "better a member" [the person] is, and, accordingly, the more rights are awarded to him or her* » (BLOCK 2014 : 10). Le statut socio-économique est évalué au niveau légal selon plusieurs critères notamment dans le domaine de

la participation à la vie économique de l'État de résidence. Ainsi, les critères principaux pris en considération pour évaluer l'appartenance sous l'angle socio-économique sont le revenu, le logement et l'indépendance vis-à-vis des institutions de protection sociale. De plus, le statut juridique peut servir d'indicateur approximatif pour la « qualité » de l'appartenance sociale. Dès lors, la nationalité est également un indicateur approximatif de qualité d'appartenance, dans la mesure où les ressortissant·e·s de l'UE et AELE ont plus de facilité à obtenir un droit de séjour sur le sol suisse, contrairement au ressortissant·e·s des États tiers. En effet, les ressortissant·e·s de l'UE et AELE sont susceptibles d'être des (meilleur·e·s) membres plus qualitatifs sur le plan socioéconomique. Dès lors, « *migrants from high-income countries and higher social strata are assumed by policy makers to be closer to Western values and behaviour, and thus less "in need of integration"* » (BLOCK 2014 : 219). Ainsi, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE et AELE sont soumises à des conditions moins strictes d'appartenance, dans la mesure où leur proximité culturelle et économique favoriserait leur intégration au groupe dominant.

Aussi, la dimension de l'appartenance économique est primordiale lorsqu'on parle d'intégration sociale. En effet, comme le souligne Robert Castel, « à partir du moment où l'inscription dans la société n'est pas principalement assurée par l'intermédiaire de cette intégration par le travail, le problème de l'[intégration] commence à se poser [...] Si cette stabilité du travail s'affaisse, il y a une sorte de flottement par rapport à un ordre d'intégration passant par le travail » (CASTEL 1990 : 268). Ainsi la dimension économique de l'appartenance devient plus prégnante pour l'État, qui va mettre en place des dispositifs d'aide dans le but de réintégrer les individus par le travail. Dans la même idée, Dominique Schnapper (1996) souligne l'importance de l'appartenance socio-économique par le biais du travail dans la société, le travail étant le facteur principal de la participation non seulement à la vie économique mais aussi à la vie sociale et collective. Par conséquent, il conviendra d'analyser l'intégration à l'État-nation et à la société sous l'angle socio-économique.

3.2.4.1.3 La dimension de l'appartenance culturelle

La dimension culturelle marque une frontière évidente entre les personnes étrangères et les citoyens dans sa dimension légale. (BLOCK 2014 : 12). Néanmoins, au sein des démocraties libérales qui ont des valeurs dites « égalitaires », il est difficile d'établir des restrictions visant certaines nationalités. C'est à travers l'établissement de frontières au sein des différentes dimensions d'appartenance (légale, socio-économique, et culturelle) que les restrictions visant certaines nationalités s'opèrent. En effet, la régulation de l'appartenance s'exerce également au sein des exigences « culturelles » prescrites par l'État. Nous pouvons citer l'exemple des politiques dites d'intégration qui exigent des personnes étrangères l'apprentissage de la langue nationale (BLOCK 2014 : 12).

Pour conclure cette partie, nous pouvons soulever que les dimensions d'appartenance sont intrinsèquement liées entre elles. De plus, n'étant pas figées, ces dimensions doivent être étudiées sur le continuum (plus ou moins « forte » / « qualitatif ») de l'appartenance. En effet, comme nous l'avons démontré en liant la dimension légale à la dimension culturelle, la régulation de l'appartenance s'effectuera par le biais d'une catégorisation au sein de la population étrangère. Ainsi, en fonction de la nationalité, les personnes étrangères se voient octroyées (plus ou moins) l'accès à certaines ressources et certains droits. Aussi, en étudiant l'intégration des personnes étrangères à l'aide sociale comme, en reprenant les propos de Christin Achermann (2012), une « lutte pour le séjour », il est important de penser l'inclusion et l'exclusion de personnes ou de groupe de personnes au sein de la société Suisse par le biais du concept fermeture sociale. L'exclusion englobe et produit simultanément l'inclusion et vice versa.

3.2.5 CONCLUSION

Au sein de cette partie de notre travail nous avons tout d'abord souligné que la notion d'insertion est à étudier par le biais de l'intégration. Nous avons relevé que les deux sens de l'intégration, c'est-à-dire l'intégration *à* et l'intégration *de* la société, sont primordiales et interdépendantes lorsque cette notion est considérée comme un concept sociologique. En effet, comme le souligne Bolzman (2001 : 133), « la notion d'intégration n'a pas un sens univoque en sciences sociales ; tantôt elle fait référence aux propriétés d'un ensemble (la société), tantôt aux relations entre individus et société ». Dans la même approche, nous avons démontré en nous appuyant sur le concept d'intégration de Durkheim, que l'intégration a un double sens et qu'il est impératif de les distinguer. Ainsi, le premier sens (l'intégration *à* la société) concerne les relations des individus à la société, plus particulièrement, le processus d'intégration se mesurant dans ce sens par la participation des individus aux structures sociales, économiques et culturelles de la société d'accueil. De plus, nous avons également démontré que le processus d'intégration à la société, est un processus qui n'est pas figé, mais muable et continu. Le deuxième sens de l'intégration, c'est-à-dire l'intégration *de* la société, concerne la perspective politique de la société. En effet, la société tente d'établir et de fixer un ordre et une cohésion sociale en son sein. Ainsi, l'intégration de la société est un processus d'intégration qui n'est jamais achevé, l'État-nation se constituant par ce processus. Aussi, nous avons souligné que l'(in)visibilité des problèmes sociaux est l'une des caractéristiques principales permettant de mesurer l'intégration sociale.

Ensuite, nous avons relevé qu'il est non seulement important d'aborder l'intégration des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale à la société suisse, mais que la société suisse a aussi un rôle primordial dans l'intégration et l'exclusion des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale. En effet, en établissant des frontières de différenciation au sein de la population en Suisse, l'État participe à travers différentes politiques à (re)créer ses (membres) citoyen·ne·s et les (non-membres) personnes étrangères.

Enfin, l'intégration étant un processus complexe en constante évolution entre inclusion et exclusion, nous avons fait le choix de nous pencher sur le concept d'appartenance (*membership*) dans le but de comprendre comment s'opère l'inclusion et/ou l'exclusion des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale au groupe dominant (société suisse), à travers les dimensions d'appartenances légales, socio-économiques et culturelles.

Nous tenons à préciser, qu'au sein de ce travail, nous aborderons l'intégration pour analyser les dynamiques entre le groupe dominant (autochtones) et le groupe dominé (étranger·ère·s). Néanmoins, il existe également un processus d'inclusion et d'exclusion au sein même du groupe dominant (autochtones). En effet, les citoyen·ne·s peuvent être considéré·e·s comme étant plus ou moins inclus au groupe dominant selon s'il·elle·s sont des membres plus ou moins « forts » ou de « qualité » selon les critères d'appartenance (BLOCK 2014).

3.3 LES MARGES DE MANŒUVRE DES AGENT·E·S DE L'ÉTAT

Après avoir abordé les concepts d'insertion et d'intégration, il s'agit à présent de nous pencher plus en détails sur les conditions sociales, juridiques et politiques qui encadrent le travail des assistant·e·s sociaux·ales, ainsi que sur les marges de manœuvre qu'il·elle·s possèdent au sein de leur pratique professionnelle. Plus particulièrement, cela nous permettra de comprendre comment cette marge de manœuvre est exercée dans le traitement des dossiers d'aide sociale

mais aussi dans la gestion migratoire des personnes étrangères. Le travail des assistant·e·s sociaux·ales fait partie de ces fonctions publiques qui, d'une part, se trouvent dans un niveau hiérarchique relativement bas dans la structure du service et qui, d'autre part, sont en contact direct avec la population administrée. De plus, l'exercice de ce type de fonction publique se caractérise par une certaine autonomie et nécessite une marge de manœuvre pour assurer au quotidien le fonctionnement des institutions publiques.

Pour mieux comprendre comment les marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales peuvent se déployer, nous nous pencherons tout d'abord sur la place des marges de manœuvre comme pouvoir d'appréciation dans le travail des agent·e·s étatiques, puis sur les éléments de contexte dans lesquels s'inscrivent leur pratique quotidienne. Nous aborderons le rapport entre le travail de ces agent·e·s étatiques et le contexte politique, juridique et institutionnel dans lequel il s'inscrit, puis nous nous intéresserons à leur rapport à la hiérarchie et aux usager·ère·s. Enfin, nous aborderons plus en détails les différentes formes que peuvent prendre les marges de manœuvre de ces agent·e·s étatiques, puis nous nous pencherons sur le rôle de ces professionnel·le·s en tant qu'acteur·trice·s dans l'élaboration des politiques publiques.

Les pratiques professionnelles et les marges de manœuvre de ces agent·e·s d'État ont été abordées sous des angles très diversifiés au sein de la littérature scientifique. Au sein de ce travail, nous nous appuyerons principalement sur l'approche de Michael Lipsky qui a répandu les termes de *street-level bureaucracies* et de pouvoir d'appréciation (« *discretion* »).

Afin de mieux comprendre le contexte suisse romand et les enjeux autour de la politique sociale et de la politique migratoire, nous nous appuyerons également sur les apports d'auteur·trice·s qui ont étudié plus particulièrement le contexte suisse en matière de politique sociale (TABIN *et al.* 2004; KELLER; MARTIN ZWICK; VALLI, MARTIN et HERTZ) et de politique migratoire (ACHERMANN 2018 ; FRESIA, BOZZINI & SALA 2013).

3.3.1 UNE MARGE DE MANŒUVRE NECESSAIRE A LA FONCTION

Le travail des assistant·e·s sociaux·ales s'inscrit dans ce que Michael Lipsky appelle les « *street-level bureaucracies* », définies comme des services de l'État employant un nombre important de « *street-level bureaucrats* ». Ces dernier·ère·s désignent les agent·e·s étatiques qui sont en contact réguliers avec la population (juges, enseignant·e·s, travailleur·euse·s sociaux·ales, etc.) (LIPSKY 2010 : 3). Leur travail est alors défini « as essentially human service in which discretion is necessary to meet unpredictable and variable needs » (EVANS & HARRIS 2004 : 882). En effet, les *street-level bureaucrats* disposent d'un pouvoir d'appréciation dans le sens où ils·elles déterminent « the nature, the amount and quality of benefits and sanctions provided by their agency » (LIPSKY 2010 : 13). En tant qu'intermédiaire entre l'État et la population, c'est par leur biais que cette dernière se voit accorder ou non certaines prestations publiques. Ce rôle leur confère une marge de manœuvre qui peut être relativement importante.

Ce pouvoir d'appréciation fait partie intégrante du travail des *street-level bureaucrats*. En effet, pour différentes raisons, il est nécessaire dans le traitement quotidien des dossiers. D'une part, les tâches qui sont effectuées sont complexes et consistent à mettre en application toute une batterie de lois, de règles ou de directives, ce qui nécessite souvent une interprétation individuelle de celles-ci. D'autre part, le travail de ces agent·e·s étatiques particulier·ère·s requiert une « dimension humaine » importante dans le sens où il demande à celui·celle qui l'accomplit « a sensitive observation and judgment, which are not reducible to programmed formats » (LIPSKY 2010 : 15). Enfin, s'il est demandé à l'agent·e de se montrer impartial, ce

travail requiert également souvent de la flexibilité, voire une certaine compassion mais aussi de mener des actions parfois exceptionnelles selon les circonstances (LIPSKY 2010 : 15).

Cette notion de pouvoir d'appréciation a suscité des débats dans la littérature anglo-saxonne qui semblent démontrer une certaine difficulté à en émettre une définition claire.

Suite à la publication majeure de Michael Lipsky en 1980, plusieurs auteur·rice·s de la littérature anglo-saxonne comme Howe (1991 in EVANS & HARRIS 2004 : 873) ou Lymbery (2000 in EVANS & HARRIS 2004 : 873) ont fait le constat d'une diminution, voire d'une quasi-disparition de ce pouvoir d'appréciation chez les *street-level bureaucrats* et en particulier dans les services sociaux en raison d'une forte prolifération des règles et du travail administratif, ainsi que d'une culture managériale plus présente, transformant le travail de l'assistant·e social·e en « care manager » (EVANS & HARRIS 2004 : 873-875).

Evans et Harris rétorquent *a contrario* que, comme nous le verrons par la suite, plus de règles ne signifie pas pour autant moins de pouvoir d'appréciation. En effet, le pouvoir d'appréciation ne se définit pas par l'absence de règles mais plutôt par l'espace entre les règles (EVANS & HARRIS 2004 : 873-875).

Comme ces deux auteurs, nous retiendrons la métaphore de Dworkin comme définition du pouvoir d'appréciation : « the concept of discretion is at home in only one sort of context; when someone is in general charged with making decisions subject to standards set by a particular authority. Discretion, the hole in a doughnut, does not exist except as an area left open by surrounding belt of restriction. It is therefore a relative concept. It always makes sense to ask, 'Discretion under which standard' ? » (DWORKIN 1978 in EVANS & HARRIS 2004 : 881). Ainsi, le pouvoir d'appréciation en tant qu'espace, dépend des règles qui régissent la pratique professionnelle mais il est aussi lié à d'autres types de facteurs que nous allons aborder par la suite. Evans et Harris mettent en exergue que la marge de manœuvre n'est pas à aborder comme quelque chose d'absolu à déceler ou non, comme un « all-or-nothing 'good thing', as a phenomenon that either does or does not exist » (EVANS & HARRIS 2004 : 892). Il convient plutôt de déterminer dans quel cadre juridique, politique et social il s'inscrit et comment il se déploie.

5. Dworkin (1978 in EVANS & HARRIS 2004 : 881) a formulé dans ce sens une typologie qui permet de distinguer et nuancer trois degrés de pouvoir d'appréciation :
 1. « judgement that has to be employed to apply a standard (in circumstances where judgment cannot be applied mechanically) »
 2. « the final responsibility for making a decision (within the rules) »
 3. « discretion in a strong sens, which gives the decisions and the criteria of decision making to professionals » (EVANS & HARRIS 2004 : 881)
6. Autrement dit, ce pouvoir d'appréciation est toujours pertinent à soulever, qu'il se manifeste dans la « simple » application d'une règle, dans le fait d'avoir le dernier mot dans une décision ou dans la possibilité de créer soi-même la règle. En effet, comme nous le verrons par la suite, même un degré minimal de pouvoir d'appréciation n'est pas à négliger.

3.3.2 LES CONDITIONS DE TRAVAIL DES STREET-LEVEL BUREAUCRATS

Avant d'aborder plus en détails sous quelles formes les marges de manœuvre peuvent être mobilisées par les agent·e·s étatiques, il convient tout d'abord de traiter les conditions sociales, politiques et institutionnelles dans lesquelles les *street-level bureaucrats* travaillent et comment celles-ci peuvent avoir un impact sur leur pouvoir d'appréciation.

Le contexte institutionnel dans lequel s'inscrivent les *street-level bureaucrats* est primordial. En effet, il·elle·s font partie des derniers maillons de la chaîne au sein de la hiérarchie étatique. D'une part, cela signifie qu'il·elle·s répondent à un nombre plus ou moins élevé de personnes situées au-dessus d'eux·elles au sein du service (supérieur·e direct·e, chef·fe de service, chef·fe de département, etc.) mais il·elle·s se trouvent sous les ordres indirects d'un·e élu·e, qui, selon son implication individuelle pour le domaine concerné, va orienter plus ou moins fortement les actions du service à sa charge. Autrement dit, le travail du *street-level bureaucrat* participe à la mise en œuvre de l'action publique (LIPSKY 2010 : 13). Cette dernière est caractérisée dans le cadre des politiques sociales par la redistribution de ressources, qui est un domaine public hautement politique et clivant. Cela a plusieurs implications qui déterminent le cadre d'action individuelle de chaque agent·e étatique.

3.3.2.1 Travailler dans un domaine hautement politisé

Le caractère politique de l'activité des *street-level bureaucrats* amène souvent un engagement important de la part des médias et de la sphère politique. Ce phénomène est très aisément visible pour le cas de l'aide sociale qui est souvent médiatisé ou instrumentalisé dans le cadre de discours politiques sous l'angle d'une dénonciation « des abus » de l'aide sociale ou du « tourisme social » (TABIN *et al.* 2004 ; FRAUENFELDER & TOGNI 2007). Ce discours remet en question une redistribution des ressources perçue comme – souvent – « trop » ou « pas assez généreuse » envers les usager·ère·s. Cela peut engendrer une certaine pression sur les *street-level bureaucrats* dont le travail consiste justement à assurer cette redistribution. Dans un autre domaine, celui de l'asile, l'une des études de cas de Fresia *et al.* le démontre parfaitement lorsque les collaborateur·trice·s de l'Office des migrations (actuel Secrétariat d'État aux migrations) déclarent qu'il·elle·s ont l'« impression d'être constamment sous les feux de la critique » (FRESIA , BOZZINI et SALA 2013 : 56). D'autre part, il est également important de souligner que les agent·e·s étatiques ont eux·elles-mêmes une « sensibilité » politique qui peut évidemment fortement impacter leur travail (FRESIA, BOZZINI & SALA 2013 : 48).

3.3.2.2 Des attentes à concilier

Lipsky explique également dans son ouvrage que le travail des *street-level bureaucrats* fait l'objet de beaucoup d'attentes. D'une part, on attend d'eux·elles qu'il·elle·s assurent un certain équilibre entre le fait d'octroyer des prestations publiques et, d'un autre côté, de minimiser les coûts. En effet, l'argent public doit être dépensé de façon optimale : « collectively, street-level bureaucrats absorb a high share of public resources and become the focus of society's hopes for a healthy balance between provision of public services and a reasonable burden of public expenditures » (LIPSKY 2010 : 12).

Une des raisons pour lesquelles les *street-level bureaucrats* disposent d'une certaine marge de manœuvre est motivée par l'attente qu'il·elle·s utilisent leur savoir, leur compétence et leur fonction afin d'assurer aux usager·ère·s le meilleur traitement possible de leur cas (LIPSKY 2010 : 72). Comme l'explique l'auteur, cela signifie un traitement au cas par cas, qui nécessite que le·la collaborateur·rice porte une attention particulière sur chaque dossier. Toutefois, le fait que l'ensemble des dossiers doivent être particulièrement traités engendre au final un traitement de

masse (LIPSKY 2010 : 73). Par ailleurs, ils se doivent d'arbitrer l'injonction du traitement au cas par cas avec celle de devoir garantir une pratique cohérente et un traitement équitable dans l'ensemble des dossiers traités. Cette injonction peut par ailleurs être d'autant plus difficile à gérer que les *street-level bureaucrats* en tant qu'agent·e·s de terrain, sont également les premiers à constater des possibles inégalités (LIPSKY 2010 : 22).

De plus, cela peut entrer en conflit avec les contraintes d'efficacité. En effet, il·elle·s se doivent d'assurer un traitement efficace dans la gestion de leur dossier :

« As individuals, street-level bureaucrats represent the hopes of citizens for fair and effective treatment by government even as they are positioned to see clearly the limitations on effective intervention and the constraints on responsiveness engendered by mass processing » (LIPSKY 2010 : 12).

C'est une contrainte que retrouvent par exemple les collaborateur·trice·s de l'Office des migrations qui doivent traiter « plus vite » les dossiers et sont amené·e·s à rechercher une « organisation optimale » (FRESIA, BOZZINI & SALA 2013 : 55).

En même temps, les logiques institutionnelles et politiques peuvent faire en sorte que leurs ressources pour parvenir à répondre à ces attentes soient limitées ou annoncées comme telles par la hiérarchie. Restrictions budgétaires, augmentation du nombre de dossiers à traiter, complexification des règles à appliquer ou injonctions contradictoires, plusieurs facteurs externes contribuent ainsi à limiter les ressources que les agent·e·s étatiques doivent gérer pour répondre aux objectifs qui leur sont fixés (LIPSKY 2010 : 29-30 ; EVANS & HARRIS 2004 : 872 ; BRODKIN & BAUDOT 2012 : 14).

3.3.2.3 Rapport avec la hiérarchie

Comme expliqué ci-dessus, les *streets-level bucreaucrats* se trouvent au bas de la structure hiérarchique. Néanmoins, une particularité qui les caractérise est le fait que malgré cela, ils disposent d'une certaine autonomie au sein de leur travail (LIPSKY 2010 : 16). Cela engendre selon Lipsky une relation avec la hiérarchie marquée par le conflit et la dépendance mutuelle.

Premièrement, l'auteur explique que les intérêts de l'institution et ceux des agent·e·s étatiques diffèrent. Alors que ces dernier·ère·s cherchent à maximiser la sécurité et le confort pour mener à bien leur travail quotidien, les supérieur·e·s cherchent quant à eux·elles en priorité à maintenir une productivité efficace et à rendre les résultats de l'institution cohérents avec les objectifs de l'action publique (LIPSKY 2010 : 18). 54nc e sens, Lipsky affirme :

« Street-level bureaucrats have a role interest in securing the requirements of completing the job. Managers, on the other hand, are properly result-oriented. They are concerned with performance, the cost of securing performance, and only those aspects of process that expose them to critical scrutiny. » (LIPSKY 2010 : 19)

Or, comme souvent ces *street-level bureaucrats* travaillent avec des ressources limitées voire insuffisantes et doivent traiter un nombre important de dossiers, il·elle·s font face à une pression qui les pousse à développer des stratégies de simplification des processus de travail qui sont contraires aux directives. Il est intéressant de souligner que ces dérogations permettent finalement de garantir le bon fonctionnement de l'institution : « lower-level participants develop coping mechanisms contrary to an agency's policy but actually basic to its survival (LIPSKY 2010 : 19).

Un autre élément qui rend la relation des *street-level bureaucrats* avec l'autorité conflictuelle est la recherche de maintien ou d'augmentation d'autonomie que les supérieur·e·s tendent parfois à vouloir diminuer. Dans ces cas-là, les agent·e·s développent parfois des stratégies pour retrouver leurs marges de manœuvre. Lipsky prend pour exemple la réforme d'une loi de l'État de York visant à imposer des sentences minimales très sévères pour les dealers de drogue. Cette réforme visait notamment à diminuer le pouvoir d'appréciation des procureur·e·s dans le choix des peines à faire encourir aux personnes accusées. Jugeant les peines prévues par la réforme disproportionnées, un procureur a décidé de choisir les motifs d'accusation non pas en rapport avec le délit ou le crime dont les individus étaient accusé·e·s mais selon les peines possibles qu'ils pouvaient occasionner (LIPSKY 2010 : 22).

Toutefois, la conciliation des intérêts mutuels des collaborateur·trice·s et leurs supérieur·e·s entretiennent une relation une dépendance mutuelle : « thus managers typically attempt to honor workers' preferences if they are rewarded by reciprocity in job performance » (LIPSKY 2010 : 25). L'autonomie dans le travail des *street-level bureaucrats* est ainsi négociée contre un rendement jugé satisfaisant par leur hiérarchie.

Enfin, comme nous l'avons vu dans l'exemple précédent, le travail des *street-level bureaucrats* répond directement à des décisions politiques. Or, lorsqu'un domaine public est très politisé, il est particulièrement sujet à des réformes notamment car il permet aux partis politiques de renforcer leur place et leur légitimité dans l'espace politique auprès de leur électorat. Ainsi, le travail des individus qui doivent mettre en application ces lois doit souvent être réadapté et se complexifie. Ce phénomène a notamment été constaté dans le cas de l'asile par Fresia *et al.* : « lors des sessions parlementaires, les questions sur l'asile sont souvent abordées et les changements dans la loi sur l'asile sont récurrents, entraînant ainsi des mises à jour régulières pour les collaborateurs » (FRESIA, BOZZINI et SALA 2013 : 55). Ainsi, nous avons pu voir que les agents étatiques entretiennent un rapport de dépendance mutuelle avec leur hiérarchie et défendent des intérêts qui peuvent parfois entrer en tension, ce qui peut avoir des effets sur le pouvoir d'appréciation des agent·e·s d'État.

3.3.2.3.1 Rapport avec les usager·ère·s

Afin de comprendre au mieux dans quelles conditions les marges de manœuvre des agent·e·s étatiques s'exercent, il est primordial de se pencher plus en détails sur ce qui caractérise leurs relations avec les usager·ère·s.

Un des auteur·trice·s phares qui a étudié l'État, la bureaucratie et ses agent·e·s est Max Weber qui a posé les bases de la sociologie de la domination. Il n'est pas inutile de rappeler qu'il définit de façon idéal-typique l'État comme détenteur de la violence légitime. Enfin, grâce à l'appareil bureaucratique caractérisé comme la forme la plus forte de rationalisation, l'État exerce une forme de domination légale-rationnelle par sa « capacité supérieur d'organisation », son « aptitude à en disposer » et à sa capacité « d'éveiller et de maintenir la foi dans la légitimité [Rechtmässigkeit] de [sa] domination » (TREIBER 2016 : 4).

Comme le formule parfaitement Duran, l'« État dispose du monopole de l'usage de la force pour faire respecter l'ordre de droit qu'il a lui-même instauré et qui lui confère une légitimité spécifique à la mise en œuvre de la contrainte physique » (DURAN 2009 : 310). Ainsi, même si ses modes et l'étendue de ses champs d'action sont parfois contestés et renégociés, la place de l'appareil bureaucratique de l'État garde encore aujourd'hui une forte légitimité.

3.3.2.3.1.1 Une relation institutionnelle

La relation entre le fonctionnaire et son interlocuteur est caractérisée par une première forme d'asymétrie due au rapport institutionnel. En tant que représentant·e de l'État, l'agent·e étatique agit dans un cadre légal et rationnel qui légitime ses actions, et notamment les choix qu'il·elle entreprend à l'égard des usager·ère·s.

Dubois (1015 : 156) reprend la notion de double corps d'Ernst Kantowowicz (1995) pour exprimer un double mouvement. Le premier mouvement ou premier « corps », est un processus de dépersonnalisation de l'individu au profit de la fonction publique, alors que le second est au contraire une forme de personnalisation de l'État. Dans un premier temps, à la manière de Weber, les agent·e·s se « dépersonnalisent » et incarnent l'État en se chargeant d'appliquer des normes jugées universelles : « ce n'est pas eux qui parlent, mais l'institution qui formule prescriptions, explications et justifications aux usagers par leur intermédiaire. Ce n'est pas à eux que l'on parle, mais à l'institution que l'on demande ou fournit des renseignements, réclame, avoue » (DUBOIS 2015 : 156). En d'autres termes, c'est au sein des interactions des usagers·ère·s avec les bureaucrates que se jouent le rapport des administré·e·s avec l'État.

Plus largement, Dubois reprend Norbert Elias (1991) pour décrire que la relation d'un individu avec un·e représentant·e de l'administration « organise dans l'expérience pratique la confrontation de « l'individu » à « la société » sous sa forme la plus durcie » (DUBOIS 2015 : 343). « L'autorité dont est investie une institution d'État fait qu'elle symbolise en quelque sorte la collectivité pour l'individu qui y est confronté. C'est par son intermédiaire qu'un individu fait l'expérience de l'État, qu'il exprime ses doléances ou ses griefs et qu'il reçoit les réponses qui y sont apportées. C'est par elle que sont reproduites les normes collectives et distribués droits et devoirs de l'individu à l'égard de la société. De par leur standardisation, cette reproduction et cette distribution révèlent l'arbitraire des conventions sociales et la violence de leur application » (DUBOIS 2015 : 343-344).

Cette violence est d'autant plus grande que dans cette confrontation institutionnelle, l'usager·ère doit parfois dévoiler sa vie privée lorsqu'il fait l'objet d'une évaluation qui va déterminer s'il·elle a droit à une ou plusieurs prestations. Par cette évaluation, « the service stat breaches the barriers between public responsibility and private affairs » (LIPSKY 2010 : 8). Ainsi, Bachmann et Rodari utilisent le terme de « mise à nue des comptes » (2014 : 124) dans le cadre de l'assistance aux personnes endettées. Une relation qui, par ailleurs, peut participer, comme le démontrent Valli *et al.* dans le cadre des conseiller·ère·s de l'assurance-chômage, à donner du sens à leur travail. Pour « mériter » la « confiance » de son interlocuteur·trice et bénéficier sa collaboration, l'usager·ère doit « s'ouvrir » (parler de ses problèmes personnels, montrer son désarroi, être 'connu' dans un sens psychologique et permettre au conseiller d'identifier en lui ce qu'il peut faire) sans pour autant perdre sa dignité » (VALLI, MARTIN et HERTZ 2002 : 225).

Nous avons vu que le premier mouvement est l'adoption par les agent·e·s du « corps » de la fonction publique qui prend une forme de désindividualisation. Leur deuxième « corps » s'inscrit dans un mouvement inverse par lequel les agent·e·s étatiques personnalisent, personnifient l'État et l'institution qu'ils représentent. En effet, c'est par leur expérience individuelle que ces derniers se matérialisent. Les prestations sont partiellement constituées par leurs relations avec les usager·ère·s : « l'individu jouant un rôle de bureaucrate est de plus porteur d'une expérience personnelle, de dispositions socialement constituées qui ne peuvent pas ne pas s'exprimer d'une façon ou d'une autre dans la confrontation au public » (DUBOIS 2015 : 156). Cette « duplicité » marque une tension qui se retrouve dans les interactions et les pratiques individuelles. L'agent·e oscille entre un mouvement de rapprochement envers la personne et de distanciation : « l'agent

d'accueil doit savoir jusqu'où aller d'un côté ou de l'autre, ne serait-ce que pour « ne pas se laisser bouffer » en cas de trop forte pression personnelle et remplir les conditions minimales de la vivabilité administrative en évitant une attitude trop strictement bureaucratique » (DUBOIS 2015 : 157).

Si cette duplicité peut être source de tension pour les agent·e·s étatiques, elle leur offre également la possibilité « d'obtenir 'en douceur' l'assentiment de leurs visiteurs » (DUBOIS 2015 : 158). En effet, le choix d'utiliser le registre bureaucratique ou personnel leur permet de contrôler dans une certaine mesure l'interaction. Si la personne manifeste par exemple de la colère concernant une prestation, l'agent·e étatique peut décider de rappeler les règles qu'il doit appliquer ou se déresponsabiliser de la décision. On peut donc considérer que la duplicité est source de marge de manœuvre.

3.3.2.3.1.2 Une relation asymétrique

Un autre élément sur lequel il nous paraît important de nous attarder est le fait que la relation entre l'agent·e étatique et l'utilisateur est asymétrique. D'une part, comme nous l'avons déjà mentionné auparavant, les actions de l'agent·e s'inscrivent dans le cadre d'une bureaucratie d'État qui tire une partie de sa légitimité dans la loi, et qui agit même au nom de celle-ci. D'autre part, on peut identifier deux autres facteurs qui sont la manifestation selon Bachmann et Rodari (2014 : 123) d'un rapport de classe entre les agent·e·s et les utilisateur·e·s.

Avec le développement de l'État social, le ou la bureaucrate détient les instruments de redistribution des ressources. L'asymétrie est renforcée et « acceptée » par les utilisateur·e·s notamment car il·elle·s ont besoin d'obtenir ces ressources. « The poorer people are, the greater the influence street-level bureaucrats tend to have over them » (LIPSKY 2010 : 6). Pour assurer cette redistribution, le rôle de l'agent·e est d'évaluer si les conditions d'obtention de ces ressources sont remplies. La première condition concerne souvent la situation financière de l'utilisateur. Or, les individus qui poussent les portes institutionnelles font justement partie de ceux dont la situation financière est la plus critique. Bachman et Rodari reprennent Perrin-Heredia (2007) pour décrire que cette relation « est une confrontation sociale pour les milieux populaires qui met en exergue l'illégitimité de leurs compétences économiques aux yeux des classes dominantes qui exercent dans ces institutions et qui détiennent le savoir économique légitime » (2014 : 124).

D'un autre côté, le rapport social est également emprunt d'un écart de maîtrise des codes relatifs aux conditions d'obtention des prestations sociales. En effet, si ceux-ci sont parfaitement maîtrisés par l'agent·e·s, ces codes ne vont pas forcément de soi pour tous les utilisateur·e·s : « il faut maîtriser les savoir-faire relationnels avec les agent·e·s de l'administration (langage, énoncé de la demande, ponctualité, etc.), les catégories administratives permettant d'actionner les droits, le fonctionnement des institutions (parcours de la demande, délai de procédure, etc.) et les normes sous-jacentes (sens des responsabilités) aux dispositifs d'aide » (2014 : 125).

3.3.2.3.1.3 Un rôle de contrôle social

La relation entre l'agent·e étatique et l'utilisateur qui a lieu dans un rapport de classe est d'autant plus prégnant que l'agent·e détermine sous quelles conditions l'utilisateur peut se voir octroyer ou retirer la prestation. Ainsi, comme l'ont soulevé de nombreux auteur·rice·s, les interactions entre ces deux types d'acteurs sont également encadrées par le rôle de contrôle social qu'occupe l'agent·e d'État. Ce contrôle social vise à « stigmatiser et réglementer les couches sociales précarisées de telle sorte que le travail, si mal payé et pénible qu'il soit, représente leur seul horizon d'espoir » (VALLI, MARTIN et HERTZ 2002 : 221).

Cette notion a notamment été explorée par Foucault qui a utilisé le terme de pouvoir disciplinaire (1975). L'auteur démontre comment les diverses formes de discipline « quadrillent un espace que les lois laissent vide ; elles qualifient et répriment un ensemble de conduites que leur relative indifférence faisait échapper aux grands systèmes de châtiment » (FOUCAULT 1975 : 180). Il est intéressant de souligner au passage que le pouvoir d'appréciation et les disciplines apparaissent tous deux dans l'espace laissé par les lois, ce que soulèvent respectivement Dworkin et Foucault. Ce pouvoir disciplinaire ne fait pas que sanctionner, il permet également de façonner les conduites d'une façon particulière. En effet, il procède à homogénéiser les conduites jugées comme acceptables par un traitement individuel.

Ce phénomène a déjà été étudié dans le cadre du travail social. En effet, déjà depuis les années 1990, les logiques gestionnaires largement étudiées au sein de la littérature du « new public management » (PESQUEUX 2006 ; SCHEDLER 2003) qui se sont immiscées au sein des institutions publiques n'ont pas échappé à celles de l'État social. En effet, la tendance générale est à renforcer les contrôles, tant au niveau interne, c'est-à-dire au sein même des administrations publiques, mais aussi externe, soit auprès des usager·ère·s (DUBOIS 2009 : 29). Le contrôle est tout aussi bien administratif, comme dans le cas explicite des contrôleurs français des usager·ère·s ayant droit au RMI étudiés par Dubois, mais il est aussi social.

Comme le souligne l'auteur, les institutions sociales ont adopté des principes visant d'une part à « responsabiliser » les usager·ère·s et à « individualiser » leur traitement : « l'action publique porte dès lors non plus seulement sur les situations des populations concernées mais aussi sur les comportements individuels de leurs membres. Ce gouvernement individualisé des conduites s'opère au cours des interactions directes avec les *street-level bureaucrats* qui en constituent des rouages essentiels » (DUBOIS 2015 : 28).

Or, la responsabilisation passe par la participation des usager·ère·s aux prestations sociales. Robert Castel le décrit ainsi : « il s'agit de passer de la consommation passive de prestations sociales à une mobilisation des bénéficiaires qui doivent participer à leur réhabilitation » (CASTEL 2003 cité par BACHMANN et RODARI 2014 : 122).

La responsabilisation permettrait alors d'atteindre l'objectif ultime d'« insertion » vers le marché de l'emploi. Or, dans un contexte où les possibilités d'emploi s'amaigrissent, « l'application de ces principes prend notamment un tour coercitif : le renforcement des contrôles et des sanctions » (DUBOIS 2009 : 29). A la manière de Foucault, le contrôle ne joue pas seulement le rôle de sanctionner les mauvais comportements mais bien d'« agir sur les assistés pour les faire sortir de la 'culture de la dépendance' et les conduire à une 'préférence pour l'emploi' ; à tout le moins de leur rappeler les « devoirs » qu'implique leur statut d'inutiles au monde » (DUBOIS 2009 : 29). Ainsi, l'action publique vise à orienter les comportements des individus et à les transformer en travailleur·euse·s. Selon Lipsky, c'est le « message that welfare status is to be avoided and that work, however poorly rewarded, is preferable to public assistance » (2010 : 11)

Les agent·e·s de l'État social n'ont pas seulement un rôle de redistribution des ressources, mais également de contrôler de façon permanente si cette celles-ci sont bien attribuées aux bonnes personnes. Les « bonnes » personnes renvoient d'une part à l'évaluation de la « volonté » de trouver un emploi ou du moins de tendre à une activité professionnelle, ainsi qu'à une série de critères d'« employabilité ».

Ainsi, la figure du « bon » ou « mauvais pauvre » d'autrefois se transforme en celle du « pauvre méritant ». Plusieurs auteurs le soulignent (VALLI, MARTIN & HERTZ 2002 ; BACHMANN &

ADORI) mais Dubois le décrit bien ici dans le cas des allocataires français : « cela signifie également qu'ils [les usager·ère·s] doivent de plus en plus prouver non seulement qu'ils ont *droit* à une allocation mais qu'ils la méritent » et comme le résume Murard « tout salaire mérite une peine » (1999 cité dans DUBOIS 2015 : 27).

Dubois (2015 : 129) ainsi que Bachmann et Adori (2014) mettent en avant un paradoxe très prégnant entre les attentes de responsabilisation de la part des usager·ère·s et, comme nous l'avons souligné auparavant, l'utilisation par l'agent·e d'instruments et de catégories administratives complexes. Celle-ci maintient une distance avec l'usager·ère qui ne maîtriserait pas les codes administratifs. Pour répondre aux exigences de « responsabilisation », l'usager·ère est parfois enjoint à réaliser des tâches administratives qu'il·elle ne parvient pas réaliser de façon autonome, renvoyant ainsi l'image stigmatisante de la personne qui « ne fait pas d'effort » pour « se responsabiliser ». Bachmann et Adordi, qui traitent dans leur étude des assistant·e·s sociaux·ales conseillant des personnes surendettées, relèvent un phénomène similaire dans le cas de la maîtrise d'un budget : « l'argent peut se transformer en instrument de 'disciplinarisation' si les modalités d'accompagnement sanctionnent les apprentissages qui s'écartent de la conformité budgétaire attendue par les AS, limitant de fait les possibilités réelles d'acquisition d'outils de gestion propres aux personnes et adaptées à leur situation » (2014 : 124).

Comme le résume Dubois, « l'administration peut alors fonctionner en vase clos, répondant aux exigences qu'elle a elle-même formulées pour le traitement d'un 'cas', créant - avec la complexité des formulaires du RMI, par exemple - des problèmes que seuls ses agents peuvent résoudre, remplaçant en fin de compte l'aliénation socio-économique dont elle est censée compenser les effets négatifs par une forme bureaucratique d'aliénation » (DUBOIS 2015 : 135).

Ainsi, nous avons pu voir dans cette partie que les relations entre usager·ère·s et agent·e·s étatiques sont structurées par un rapport de classe et par un rapport de domination institutionnelle, octroyant aux agent·e·s un pouvoir qui s'exerce notamment par le contrôle administratif et social.

Avant de clore cette partie, il convient de préciser deux éléments importants. D'une part, bien que la relation soit structurellement asymétrique, cela n'empêche pas les usager·ère·s d'user de leurs propres stratégies d'adaptation ou d'émettre une « critique furtive » des politiques publiques par le « non-recours » aux prestations (TABIN et LERESCHE 2019). Dubois le démontre notamment lorsque les allocataires utilisent le « silence comme mode de préservation de l'intimité ou de maintien de l'identité », les « tactiques de distanciation par la dérision » (2015 : 304-307), le refus de se plier aux règles institutionnelles comme les retards. L'usager·ère peut même parfois refuser de collaborer : « ne rien faire pour faciliter la tâche de l'agent d'accueil, en ne calculant pas ses revenus ou en le renvoyant aux documents pour l'orthographe de son nom de famille. Cela peut avoir pour but de « maintien[ir] un 'domaine réservé' et une 'insoumission' ou au moins [des] pratiques par lesquelles on se persuade qu'on est capable d'insoumission » (DUBOIS 2015 : 308). Si les usager·ère·s disposent de leurs propres marges de manœuvre qu'il ne s'agit pas là de développer davantage, il est nécessaire de soulever que celles-ci restent toutefois limitées et sont parfois mêmes sanctionnées. En effet, comme le relève Lipsky, le non-respect du rapport de domination ou le désengagement dans la relation peut avoir des coûts élevés pour l'usager·ère :

« If clients refuse to continue interacting with street-level bureaucracies, the fault may always be attributed to the client. 'Escapees', 'dropouts', 'incurables', and 'socially disorganized' are labels that imply that the exist of the client is attributable to a defect of the client. [...]

Compliance in most street-level bureaucracies may be said to result from the superior position of workers, their control over desired benefits, and the potential capacity to deny benefits or make their pursuit more costly » (LIPSKY 2010 : 56).

Il s'agit donc là davantage de stratégies d'adaptation, de « tactiques du 'faire avec' » (DUBOIS 2015 : 306) qui s'inscrivent dans un rapport social donné.

D'autre part, nous tenons également à préciser qu'il ne s'agit pas ici non plus de positionner l'agent·e étatique dans un rôle uniquement de contrôleur et de sanctionneur froid. En effet, il est important de souligner qu'une des particularités des agent·e·s étatiques dans leur position de *street-level bureaucrats* est qu'il·elle·s se trouvent justement à cheval entre la défense des intérêts et des logiques de l'institution et la défense des intérêts des usager·ère·s. En effet, leur travail consiste aussi à user de leurs propres ressources en faveur des usager·ère·s. Dubois cite plusieurs exemples dans ce sens, il s'agit de « petits passe-droits, mise à distance des « tracasseries » administratives, oublis ou erreurs sur lesquels on 'ferme les yeux' » (DUBOIS 2015 : 289).

Ainsi, nous avons pu voir dans cette partie que la marge de manœuvre des agent·e·s étatiques est à double tranchant. Dans sa version la plus nuancée, elle est nécessaire pour permettre le bon fonctionnement de l'institution et du traitement des dossiers. Dans sa version la plus arbitraire, elle permet aux agent·e·s des formes de traitements de faveur pour certains usager·ère·s ou constitue au contraire un outil puissant de domination et de stigmatisation. Enfin, l'ensemble du développement que nous avons effectué vise à mettre en avant le fait que les *street-level bureaucrats* agissent, comme l'explique Brodtkin, « comme des intermédiaires, pris en étau entre leurs responsabilités envers leurs 'clients' et les exigences d'un environnement de travail structuré par les modalités de politique et de gestion » (BRODKIN & BAUDOT 2012 : 17).

3.3.2.4 Les types de marges de manœuvre

Il convient à présent d'aborder les différents types de marge de manœuvre que les agent·e·s étatiques peuvent exercer. Pour cela, nous nous inspirerons de la typologie d'Evans et Harris (2004).

Les auteurs distinguent trois types de marges de manœuvre : celle qui est nécessaire pour accomplir les tâches, celle qui permet de pallier une confusion des règles et des objectifs institutionnels et enfin celle utilisée comme moyen de subversion.

Ces trois formes de marge de manœuvre peuvent être différenciées schématiquement en deux catégories. Si nous verrons par la suite que la distinction entre ces deux catégories n'est pas toujours si claire, elle nous permet de mettre en avant le fait que le pouvoir d'appréciation des agent·e·s étatiques est en partie réglementé et n'est pas forcément considéré comme étant arbitraire (ACHERMANN 2018 : 19). La première est la marge de manœuvre *de jure* ou « professional discretion », c'est-à-dire le fait de « having the power to decide, as an officially recognised entitlement », alors que la marge de manœuvre *de facto* est décrite comme le fait de « having the power to act, not necessarily officially recognised » (EVANS 2010 : 33). Ainsi, nous catégoriserons la première forme de marge de manœuvre dans notre typologie, la discrétion « needed to do the job » comme étant la marge de manœuvre *de jure* et les deux autres formes, celle permettant de faire face à une confusion des règles ainsi que la marge de manœuvre de subversion, comme des marges de manœuvre *de facto*.

3.3.2.4.1 Pouvoir d'appréciation de jure ou « nécessaire pour faire le job »

La première forme de marge de manœuvre est celle qui permet aux agent·e·s de réaliser leurs tâches (« discretion needed to do the job » (EVANS & HARRIS 2004 : 883). Comme nous l'avons déjà souligné, l'essentiel du travail des agent·e·s étatiques s'exerce dans un cadre dicté par des règles découlant de la loi. La première forme de marge de manœuvre est donc l'interprétation de cette loi. Et comme le relève Brodtkin, les « lois [...] 'cadrent' davantage qu'elles n'enjoignent, laissant ainsi une latitude considérable aux exécutants » (BRODKIN & BAUDOT 2012 : 13).

Nous pouvons citer ici deux exemples types de formes d'interprétation. Le premier comme l'expliquent Evans et Harris, est le choix de la règle voire de la loi à appliquer. Alors que ce choix peut s'avérer simple dans certains cas, la situation à laquelle un·e bureaucrate fait face peut se trouver à l'intersection de deux lois ou deux règles. En effet, les catégories administratives ou juridiques se heurtent souvent à la complexité de la réalité sociale. Les auteurs prennent l'exemple d'une situation courante concernant les personnes ayant des troubles mentaux qui refusent de se faire hospitaliser :

« If someone has mental health problems and refuses admission to hospital, is this situation best understood as the person's refusal to accept necessary treatment, in which case the Mental Health Act might be appropriate? Or is it a criticism of hospital services and a demand for appropriate community services, in which case community care legislation would be more fitting? » (2004 : 883)

L'agent·e peut alors décider de choisir lui·elle-même ou alors se référer à d'autres personnes pour trancher. Dubois explique que dans ce genre de cas, une forme de « jurisprudence » peut survenir : « la résolution de ce type de litiges se fait moins par marchandage entre l'agent et l'allocataire que selon une forme de jurisprudence quotidiennement élaborée dans les relations entre agents des caisses, édictant des 'règles secondaires d'application' » (DUBOIS 2015 : 287). Selon la complexité de la situation, l'arbitrage peut s'opérer dans un premier temps par une discussion entre pairs, puis dans une consultation de la hiérarchie, voire avec d'autres organismes similaires.

Le deuxième exemple que nous pouvons citer concerne la marge de manœuvre qui est la façon dont l'agent·e applique la loi ou la règle à une situation concrète. Or, là encore, la transformation de la loi dans une réalité sociale peut se compliquer pour plusieurs raisons.

L'agent·e étatique doit faire entrer des situations complexes dans des catégories administratives. Nous pouvons prendre l'exemple très parlant des fonctionnaires des migrations qui doivent évaluer la situation des personnes pour décider de leur accorder une quelconque autorisation de séjour, d'établissement ou la naturalisation. Comme l'explique Achermann, « ces fonctionnaires sont confrontés à des fragments d'histoires de vie présentés dans des conditions particulières (telles qu'une audition d'asile ou un entretien avec une commission de naturalisation), avec des formulaires et des dossiers qui ne reflètent que la partie d'une vie qui est visible et gérée administrativement » (ACHERMANN 2018 : 20).

3.3.2.4.2 Le pouvoir d'appréciation de facto

3.3.2.4.2.1 Le pouvoir d'appréciation dans la nébulosité de la politique publique

La deuxième forme de marge de manœuvre que décrivent Evans et Harris est celle qui découle d'une incertitude ou confusion concernant les pratiques à adopter - « discretion within nebulous

policy » (EVANS & HARRIS 2004 : 884). En effet Lipsky explique dans son ouvrage (2010) que les tensions dans l'orientation de l'action publique, et notamment celles que nous avons explicitées plus haut, caractérisent souvent *les street-level bureaucracies*. Ces tensions peuvent engendrer un certain flou concernant les pratiques à adopter.

De plus, plusieurs auteurs tels que Jones (2001 in EVANS & HARRIS 2004 : 884) et Howe (1991 in EVANS & HARRIS 2004 : 884) ont constaté que l'avènement des logiques managériales au sein des administrations publiques a permis de contrôler et de diminuer le pouvoir d'appréciation *de jure* par la multiplication des tâches administratives et des procédures. Or, Evans et Tony expliquent que d'une part, il faut bien distinguer la régulation managériale et la régulation professionnelle, et d'autre part que l'intention de contrôler le pouvoir d'appréciation *de jure* ne signifie pas pour autant parvenir à le faire. Ils vont encore plus loin en disant qu'une augmentation de la régulation managériale peut même contribuer à augmenter la marge de manœuvre *de facto* : « moving on through the levels in the policy implementation process, the specification of procedures can also confuse, rather than clarify, the situation, thus opening up the space for discretion » (2004 : 885-886).

Nous pouvons donner pour exemple une autre situation dans laquelle l'espace juridique ou administratif est si grand qu'il laisse une marge d'interprétation très large à l'agent·e d'État. C'est par exemple le cas des bureaucrates qui traitent l'administration des allocations qui doivent évaluer l'« isolement » :

« Ni la jurisprudence ni le travail de formalisation des critères au sein des organismes sociaux n'ont éliminé les incertitudes qui s'attachent à la définition de l'« isolement » et de son inverse, la « vie maritale ». Leur application demeure basée sur la déclaration des intéressés que les contrôleurs valident ou non *ex post* en mobilisant un faisceau d'indices disparates à partir desquels ils « se font une idée de la situation » qu'ils expriment *in fine* en référence aux règlements » (DUBOIS 2009 : 32).

Nous pouvons relever qu'il s'agit parfois plus d'une opération de justification d'une décision par la mobilisation d'une règle que de l'application de la règle à une situation donnée.

Finalement, il est intéressant de relever que plusieurs auteurs ont mis en avant que cette confusion sur la mise en application ne résulte pas forcément d'une incapacité des pouvoirs publics à assurer la mise en œuvre de l'action publique mais est elle-même une stratégie politique pour se mettre à distance et d'en reporter la responsabilité concernant les conséquences négatives, voire d'un constat d'échec de cette politique sur les agent·e·s de terrain :

« First, when an issue blows up in a major way, and it is established that there has been a departure from procedures, blame can be allocated at the street level. Second, it can be in senior managers' and politicians' interests to leave individual decisions about resource allocation to professionals, distancing themselves from the awkward day-to-day consequences of their strategic goals » (EVANS & HARRIS 2004 : 887).

Dubois va même plus loin en ajoutant que « la question est en l'occurrence moins celle d'un décalage entre les objectifs et leur application que la proclamation d'objectifs dont on sait la réalisation improbable, ou la réalisation d'objectifs qui ne sont pas nécessairement affichés comme tels » (2012 : 6). Comme nous le verrons dans la partie suivante, cela a certaines implications en termes de processus d'élaboration de l'action publique (*policy making*).

3.3.2.4.2.2 Le pouvoir d'appréciation subversif

La dernière forme de marge de manœuvre qu'Evans et Harris relèvent est celle de la subversion - « discretion as subversion » (2004 : 888). Celle-ci peut prendre deux formes : « creatively interpreting the rules to create room for movement and denying that rules allow interpretation in order to reduce room for movement » (EVANS & HARRIS 2004 : 888).

L'usage créatif des règles est une manière de détourner les règles ou d'utiliser celles-ci dans un autre but que celui pour lequel elles ont été conçues initialement. Nous en avons déjà eu un exemple avec le procureur new yorkais qui choisissait les motifs de poursuite des accusé·e·s selon leurs conséquences punitives et non selon les infractions soupçonnées.

Enfin, la deuxième forme de pouvoir d'appréciation subversif est le déni du caractère interprétatif des règles pour diminuer la marge de manœuvre. Ce phénomène est en fait décrit comme une stratégie pour se protéger des répercussions de l'usage de son pouvoir d'appréciation dans un contexte de forte régulation des pratiques professionnelles. Par peur d'être blâmé·e·s pour ses décisions, les *street-level bureaucrats* appliquent les règles à la lettre : « Harris applies this notion to social work practice, pointing to the role of fear of blame in leading social work practitioners to follow procedures to the letter in risk situations (even to the detriment of service users' best interests), to practise in an over-cautious way and to approach recording warily » (EVANS & HARRIS 2004 : 890).

Cet exemple nous permet de soulever qu'une augmentation du contrôle managérial sur les pratiques professionnelles peuvent avoir un impact sur la (non-)utilisation de la marge de manœuvre des fonctionnaires.

Finalement, nous avons pu aborder diverses manières de mobiliser ou de créer une marge de manœuvre dans la pratique quotidienne des agent·e·s étatiques « de la rue ». Bien que cette typologie soit assez schématique et non exhaustive, elle nous permettra toutefois de se représenter et surtout de mesurer l'importance de ces marges de manœuvre. Comme nous l'ont montré quelques exemples, même si un degré minimal de marge de manœuvre (interpréter la loi) selon la typologie de Dworkin (1978) peut apparaître comme étant un « espace » de possibilités limité, les implications que ce pouvoir d'appréciation peut avoir sur la vie des usager·ère·s peut être très important. En effet, comme nous l'avons abordé plus haut, les enjeux concernant ce pouvoir d'appréciation peuvent être considérables étant donné qu'il contribue à déterminer la qualité ou le montant ou même l'accès à ces prestations publiques à la population administrée.

3.3.3 ÉLABORATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, UNE « RUSE DE LA MISE EN ŒUVRE » ?

Lipsky relève qu'en exerçant leur pouvoir d'appréciation dans un contexte politico-légal et institutionnel relativement flou et empreint de contradictions, les *street-level bureaucrats* ne se contentent pas de mettre en œuvre les politiques publiques mais participent à leur élaboration : « street-level bureaucrats make policy in two related respects. They exercise wide discretion in decisions about citizens with whom they interact. Then, when taken in concert, their individual actions add up to agency behavior » (2010 : 13). Cette approche permet ainsi de relever que le processus d'élaboration des politiques publiques n'est pas uniquement un processus *top-down* mais que les agent·e·s administratif·ve·s en s'appropriant les règles, ont également leurs cartes à jouer au sein de ce processus.

En outre, s'il est intéressant de relever ce phénomène en tant que tel, il nous paraît encore plus intéressant de s'attarder sur les raisons possibles de celles-ci. En effet, les analyses classiques ont régulièrement fait le constat d'un décalage entre les objectifs affichés des politiques et leur mise en œuvre par les agent·e·s de terrain (PRESSMAN & WILDAWKY 1984 cité dans DUBOIS 2012 : 6). On y dénonce alors des « échecs de la mise en œuvre » attribués, notamment à un manque de régulation politique amenant à des pratiques arbitraires (DUBOIS 2015 : 293) ou à des tensions entre les décideur·euse·s et les exécutant·e·s. Evans et Harris mais aussi Dubois, ont abouti à d'autres conclusions. En effet, comme nous l'avons déjà rapidement abordé, l'importance de la marge de manœuvre, accrue par une réglementation ambiguë, voire contradictoire, permet à l'élite politique et bureaucratique de se déresponsabiliser des conséquences négatives de l'action publique ou de leur échec (EVANS & HARRIS 2004 : 887). Dubois quant à lui émet l'hypothèse qu'il s'agit même d'une tendance à la « ruse de la mise en œuvre (*implementation trick*) » (2012 : 6), c'est-à-dire que c'est aussi un moyen de réaliser des objectifs officieux qu'il ne serait pas moral ou légal d'afficher, « de traiter 'techniquement' ce qui n'a pas été tranché politiquement, et donc de 'fabriquer', mais sous forte contrainte, les politiques publiques » (DUBOIS 2012 : 7).

Parmi les nombreux exemples que l'auteur cite, celui de l'étude de Spire sur les bureaucrates français·e·s de la migration nous paraît être le plus explicite :

« Reprenons l'exemple des « guichets de l'immigration » (SPIRE 2008), qui illustre parfaitement notre hypothèse d'une ruse de la mise en œuvre. Leur durcissement continu, plus particulièrement depuis 2003, conduit les politiques d'immigration à entrer en contradiction avec les normes internationales en matière d'asile et de respect des droits de l'homme que les gouvernements sont censés respecter. Ils ont résolu ces contradictions par une politique en trompe-l'œil (la « politique des guichets ») : « d'un côté ils adoptent des lois répressives qui respectent en apparence les droits fondamentaux mais, de l'autre, ils délèguent aux échelons subalternes de l'administration le soin de rendre ces droits inopérants » (SPIRE 2008, p. 8). Au total le pouvoir discrétionnaire des agents de base oriente la politique de l'immigration en un sens plus répressif que ne le prévoient les textes, non du fait d'écarts incontrôlés, mais parce que les pratiques administratives viennent réaliser ce qui ne peut être officiellement prescrit. » (DUBOIS 2012 : 7)

Comme le précise l'auteur, il ne s'agit pas de généraliser ces conclusions à tous les cas d'études constatant une forte marge de manœuvre de la part des agent·e·s étatiques ou/et un décalage entre les objectifs politiques affichés et les pratiques de mise en œuvre. Ces conclusions nous permettent de rendre compte de l'impact des pratiques administratives sur l'élaboration des politiques publiques mais également de mettre en exergue que le pouvoir d'appréciation peut être l'objet de formes de réappropriation ou de stratégies politiques.

3.3.4 CONCLUSION

Au sein de cette partie théorique sur les marges de manœuvre et les conditions de travail des agent·e·s d'État travaillant avec la population, nous avons pu comprendre les enjeux inhérents à l'exercice du pouvoir d'appréciation. Nécessaire pour le fonctionnement des institutions publiques, il occupe une place importante dans l'octroi des prestations publiques. Reprenant la métaphore du doughnut de Dworkin, nous avons également soulevé que le pouvoir d'appréciation est intrinsèquement lié aux conditions sociales, juridiques et politiques qui traversent les pratiques de ces professionnel·le·s. Étudier les administrations publiques sous l'angle du pouvoir d'appréciation de ces agent·e·s bureaucratiques a donc plusieurs intérêts. Il

permet de mieux comprendre les mécanismes de mise en œuvre des politiques publiques mais également de mettre en exergue le deuxième pendant de l'élaboration de l'action publique, c'est-à-dire la manière dont les fonctionnaires s'approprient et participent de ce fait à façonner les politiques publiques.

3.4 CONCLUSION INTERMEDIAIRE

Ainsi, ce cadre théorique nous a permis de comprendre plus en détails comment les manières d'agir et de penser des assistant·e·s sociaux·ales sont dépendant·e·s du contexte institutionnel, social, politique et juridique dans lequel il·elle·s travaillent. En effet, il·elle·s agissent dans un cadre global qu'il convient d'analyser afin de pouvoir au mieux appréhender comment les pratiques de ces agent·e·s étatiques se situent et évoluent au sein de ce cadre. Cela nous permettra donc d'identifier au sein de notre terrain les diverses façons dont les assistant·e·s sociaux·ales peuvent exercer leur pouvoir d'appréciation, et d'autre part, de mieux identifier comment le contexte institutionnel, politico-légal et social peut jouer un rôle sur l'exercice de ce pouvoir. De plus, l'étude des concepts d'appartenance et d'intégration nous a en outre permis d'accéder à un niveau plus abstrait de compréhension des processus sociaux. En effet, ces outils nous permettront de situer également les discours et pratiques des assistant·e·s sociaux·ales au sein des processus d'intégration inhérents à la politique migratoire et à la politique sociale.

Partie IV

4. MÉTHODOLOGIE

4.1 APPROCHES METHODOLOGIQUES

Avant de débiter notre analyse, il convient tout d'abord de se pencher sur les approches épistémologiques et les outils méthodologiques que nous avons mobilisés pour effectuer ce travail. Il s'agira également dans cette partie d'expliquer plus en détails notre terrain de recherche.

4.1.1 APPROCHES EPISTEMOLOGIQUES

Pour mener à bien ce travail, nous avons choisi d'effectuer une approche épistémologique transversale. Notre étude repose d'une part sur l'approche constructiviste, selon laquelle « *the terms and forms by which we achieve understanding of the world and ourselves are social artefacts, products of historically and culturally situated interchanges among people* » (GERGEN 1994 dans FLICK 2014 : 77). Ainsi, nous considérons les agent·e·s d'État comme des agent·e·s actif·ve·s qui participent à créer les structures sociales par leur position dans le processus social. La réalité sociale des agent·e·s est façonnée par la signification qu'il·elle·s attribuent à leur position et à leurs pratiques. Les significations subjectives construisent la réalité des agent·e·s et créent les structures dans lesquels il·elle·s s'inscrivent. Dès lors, nous porterons la focale sur les pratiques et les discours des agent·e·s avec lesquelles nous nous sommes entretenues.

D'autre part, nous nous inspirerons du structuralisme pour décrire les relations entre les agent·e·s d'État et les pouvoirs publics. Cela nous permettra de déceler qu'au-delà du sens que les agent·e·s donnent à leurs actions ou/et à leurs discours, les structures sociales sous-jacentes aux institutions étatiques fixent un cadre à leur réalité (DELAS et MILLY 2015). En outre, cette approche permet d'appréhender ces structures comme porteuses de rapport de pouvoir, notamment lorsqu'il s'agit de décrire les relations entre les institutions étatiques et les individus (MOTTIER : 205).

De plus, notre approche est influencée par l'interactionnisme pour comprendre comment les agent·e·s d'État participent, notamment lors de leurs interactions et par leur relation à leur environnement, à construire les structures sociales (LE BRETON 2012). Ainsi, cette approche nous permet de saisir le caractère dynamique et négocié de l'interaction sociale. En effet, l'ordre social est saisi dans ce sens comme un résultat de processus complexes, où chaque individu participe à travers ses interactions et sa relation à l'environnement à construire les structures sociales. Ainsi, nous considérerons l'interaction comme n'étant jamais figée, mais perpétuellement (re)négociée (LE BRETON 2012).

4.1.2 APPROCHE ET METHODE D'ANALYSE

Afin de déceler les processus sociaux liés à notre objet, nous avons opté pour une méthode d'analyse de discours. En effet, celle-ci nous permet d'appréhender l'interaction entre le processus d'élaboration des politiques publiques et la mise en œuvre de celle-ci en se penchant sur les catégories utilisées dans le discours par les acteur·rice·s sociaux·ales interrogé·e·s et au sein des documents produits. Les catégories sont alors performées au sein des pratiques et des processus de travail. « Discourses around, for example, national identity, sexuality, and gender or race are not autonomous systems but operate in the context of institutional supports and practices that they rely upon » (MOTTIER 2005 : 256). Cette méthode est également utile pour mettre en exergue les dynamiques de pouvoir institutionnel présentes dans les pratiques des agent·e·s d'État. En effet, c'est notamment à travers les discours et les pratiques intériorisés

qu'il·elle·s participent à la production de l'État-nation. Comme l'explique Mottier, « narratives both enact and perform the nation » (MOTTIER 2005 : 260). En outre, cela nous permet également de comprendre comment les agent·e·s d'État s'approprient ou se distancient et agissent au sein des structures étatiques.

Afin d'appliquer cette méthode, nous nous sommes inspirées de l'approche de la *grounded theory* (CHARMAZ 2001) dans la construction de notre cadre théorique et dans l'élaboration de notre analyse. En effet, nous avons privilégié une mise en perspective continue entre les données récoltées sur notre terrain et la littérature scientifique. Pour ce faire, nous avons d'abord effectué plusieurs entretiens exploratoires afin de saisir les problématiques principales du contexte étudié. Nous avons pu observer que le thème de l'intégration sociale et professionnelle, notamment en raison des récentes réformes institutionnelles, a été mis en avant par les personnes interviewées. A partir de ce constat, nous nous sommes plus amplement penchées sur les recherches traitant de ce sujet, mais aussi sur les marges de manœuvre des fonctionnaires dans une telle structure. Cela nous a ainsi permis de préciser nos questionnements concernant notre terrain et ainsi d'établir quelques hypothèses. Nous avons ensuite élaboré des grilles d'entretiens puis effectué les entretiens thématiques avec les assistant·e·s sociaux·ales, ainsi que les autres agent·e·s étatiques lié·e·s à la politique migratoire et à l'aide sociale. Au fur et à mesure des entretiens et de leur retranscription, nous avons pu voir émerger les représentations et les pratiques des personnes interrogées. En effet, les représentations ou pratiques que nous avons relevées pour notre analyse ont schématiquement émergé de la façon suivante : les données récoltées faisaient échos aux phénomènes sociaux présents dans nos lectures et/ou certains éléments occupaient une place importante dans plusieurs entretiens et/ou documents. Nous avons donc orienté nos lectures selon ce qui apparaissait dans nos données.

Ainsi, à l'aide des entretiens, de la lecture des documents institutionnels et juridiques ainsi que de la littérature scientifique, nous avons peu à peu construit à la fois notre cadre théorique ainsi que notre plan analytique. C'est ainsi que nous avons partagé notre travail en deux axes principaux à savoir la compréhension du processus d'intégration en tant que catégorie pratique et sociologique, et l'identification des marges de manœuvre dans le travail des assistant·e·s sociaux·ales. Ainsi, ces deux axes nous ont permis dans un premier temps d'appréhender les éléments structurant la façon dont les assistant·e·s sociaux·ales exercent leurs pratiques. Cela nous a ensuite permis de mieux saisir comment ces dernier·ère·s intériorisent le discours et les pratiques institutionnelles et orientent leurs actions au sein de ces structures.

4.2 DESCRIPTION DU TERRAIN

Concernant le choix du terrain, nous souhaitions au départ interviewer des assistant·e·s sociaux·ales ainsi que des personnes étrangères recourant à l'aide sociale. Afin d'avoir un projet de recherche plus précis et pour des raisons de faisabilité, nous avons décidé de faire un choix entre ces deux groupes cibles. Pour des raisons d'accès au terrain, nous avons opté finalement pour les assistant·e·s sociaux·ales. Concernant le lieu, nous avons choisi d'étudier plusieurs services sociaux au sein d'un même canton. En effet, l'aide sociale étant réglementée au niveau cantonal, il nous a paru intéressant d'étudier différents services sociaux afin de pouvoir comparer les différentes pratiques et ainsi de mieux comprendre le processus de mise en œuvre d'un cadre légal, politique et institutionnel particulier. Nous avons opté pour un canton romand que nous avons choisi d'anonymiser. Nous avons donc eu des entretiens avec six services sociaux,

dont un que l'on pourrait qualifier de « grand » service (20-30 assistant·e·s sociaux·les), deux de taille intermédiaire (entre 8-10 AS) et trois services de plus petite taille (entre 5-6 AS).

D'autre part, nous avons également choisi d'interroger des fonctionnaires de deux autres institutions, à savoir l'institution cantonale en matière d'aide sociale, ainsi que l'institution cantonale en matière de migration. En effet, cela nous a permis de mieux comprendre le processus de mise en œuvre en interrogeant un·e collaborateur·trice de l'organe qui élabore et oriente la politique en matière d'aide sociale. De plus, cela fait sortir encore davantage les catégories du discours institutionnel en étudiant le lieu dans lequel celui-ci est élaboré. Nous entretenir avec deux collaborateur·trice·s de l'institution cantonale en matière de migration nous a permis de mieux comprendre le processus menant aux décisions relatives au séjour des personnes étrangères et ainsi nous a permis de pouvoir mettre en perspective leurs pratiques avec le rôle des assistant·e·s sociaux·ales dans ce processus.

4.2.1 LES PROFESSIONNEL·LE·S DE L'AIDE SOCIALE : UN METIER FORTEMENT GENRE

Un élément significatif que nous avons pu relever au sein de notre échantillon concerne le sexe des assistant·e·s sociaux·ales que nous avons interviewé·e·s. En effet, sur nos 11 interlocuteur·trice·s, il y a quatre hommes. Bien que notre échantillonnage ait été formé sans pré-sélection et n'est donc pas forcément représentatif de l'ensemble du canton étudié, nous pensons pouvoir affirmer que cette division sexuée du travail est assez représentative de ce champ professionnel.

En effet, parmi les assistant·e·s sociaux·ale·s, si l'on exclut les personnes occupant une fonction de cadre, il n'y avait qu'un homme parmi les cinq assistant·e·s sociaux·ale·s interviewé·e·s.

Si l'on se penche sur les personnes occupant des places de cadre, nous avons pu faire les constats suivants. Sur les quatre hommes interviewés, trois occupaient des fonctions de cadres, dont deux au niveau cantonal. Concernant les six femmes interviewées, trois d'entre elles occupaient une fonction de cadre au niveau communal, dont une de cadre intermédiaire. De plus, nous pouvons également relever que l'homme ayant une fonction de cadre au niveau communal dirige l'un des plus grands services du canton.

D'une manière générale, en dehors de notre échantillon d'interviewé·e·s, nous avons pu relever que si, sur l'ensemble des communes du canton, la majorité des chef·fe·s de service de l'aide sociale sont des femmes, les deux plus grands services sont dirigés par des hommes. Au niveau cantonal, ce sont également des hommes qui sont responsables du service de l'aide sociale, ainsi que des autres services relatifs à l'action sociale. Enfin, c'est également un homme qui dirige l'ensemble de l'action sociale cantonale.

Ainsi, nous pouvons relever d'une part que les assistant·e·s sociaux·ales sont majoritairement des femmes, et d'autre part que le nombre limité d'hommes occupent principalement des fonctions de cadres et de cadres supérieurs. Keller constate en effet qu'« an après la fin des études HES en travail social, nettement moins de femmes que d'hommes occupent une fonction dirigeante (12 % des femmes, 19 % des hommes). L'écart se creuse au cours des années suivantes : cinq ans après l'obtention du diplôme, 22 % des femmes occupent une fonction dirigeante contre 39 % des hommes » (KELLER 2016 cité par KELLER 2018 : 30).

Ces résultats correspondent tout à fait à l'analyse de Keller qui relève que non seulement le métier de travailleur·euse social·le, qui regroupe l'ensemble des métiers du champ de l'action

sociale, est « un métier de femme » (2005 : 54), le métier d'assistant·e social·e fait partie du groupe professionnel le plus féminisé avec 66,1% de femmes en 2000 (KELLER 2005 : 62).

Bien que très féminisé, le travail social est donc lui aussi marqué par une « ségrégation verticale [puisque] les hommes occupent, bien plus souvent que les femmes, des fonctions de pouvoir dans la sphère de la politique sociale, de la direction et de l'administration des services » (KELLER 2005 : 54). Cela a un impact au niveau des revenus, comme le démontre l'autrice dans une étude plus récente : « majoritaires dans le travail social, leur [aux femmes] perte salariale est frappante : en comparaison avec le salaire des hommes, elles perdent chaque mois entre 350 et 460 francs, soit jusqu'à près de 7,3 % » (2018 : 30). Ainsi, nous avons pu remarquer que malgré le fait que notre échantillon soit effectué uniquement par rapport aux réponses que nous avons eues, il semble correspondre à la division sexuée présente dans le travail social.

4.2.2 RECOLTE DES DONNEES

Au sein de cette étude, nous avons opté pour une récolte de données qualitative. Nous avons plus particulièrement mené des entretiens semi-dirigés au cours de l'année 2019. En effet, premièrement, afin d'avoir une vue d'ensemble des pratiques et de l'organisation des services de l'aide sociale, nous avons effectué trois entretiens exploratoires au sein de trois différentes communes. Deuxièmement, plusieurs thématiques sont ressorties de ces entretiens exploratoires, ce qui nous a permis de circonscrire notre objet d'étude et de repartir sur le terrain avec une grille d'entretien élaborée en fonction des thématiques choisies. Ainsi, nous avons effectué neuf autres entretiens semi-dirigés, dont six avec des assistant·e·s sociaux·ales, un entretien avec un cadre supérieur de l'institution en matière d'aide sociale, un autre entretien avec un ancien cadre de l'institution cantonale en matière d'aide sociale et un entretien avec deux personnes représentant l'institution cantonale en matière de migration. Ainsi, nous avons effectué un total de douze entretiens semi-dirigés qui ont duré en moyenne entre une et trois heures chacun. Une fois les entretiens terminés, nous les avons retranscrits au fur et à mesure de notre avancement sur le terrain.

De plus, nous nous sommes également entretenues avec deux doctorant·e·s, qui menaient leur recherche dans le même champ d'étude que le nôtre. Ainsi, nos divers échanges nous ont permis d'éclairer des questionnements au sujet de l'accès à notre terrain, ainsi que sur le cadre légal entourant les personnes étrangères.

En menant ces entretiens, diverses caractéristiques dans l'accès au terrain sont susceptibles d'avoir influencé le type de données récoltées. D'abord, la prise de contact à travers la hiérarchie des divers services sociaux a potentiellement été un frein à l'accès à notre enquête. Ainsi, notre échantillon est principalement constitué d'assistant·e·s sociaux·ales ayant eu l'accord de leur hiérarchie pour nous répondre. Dès lors, cette étude ne sera pas représentative de l'hétérogénéité des divers services et des divers·es assistant·e·s sociaux·ales. D'autre part, le sens donné à l'entretien par nos interviewé·e·s dépendait aussi de leur position au sein de leur institution respective. Ainsi, à plusieurs reprises nous avons relevé une certaine crainte à répondre à nos questions.

Il faut en outre souligner la spécificité d'une étude menée dans le cadre des institutions, et tout particulièrement lorsque ces institutions sont fortement politisées. En effet, comme le souligne Fresia, « la relation d'enquête inclut, outre l'enquêteur et l'enquêté, l'organisation elle-même, présente en filigrane des discours. La présentation de l'institution répond non seulement au

contexte étroit de l'entretien, mais aussi aux perceptions que les interlocuteurs ont de l'idée que les personnes extérieures se font de l'organisation » (2013 : 31).

Finalement, les données recueillies lors des entretiens ont été complétées par des sources écrites, à savoir :

- Les textes légaux
- Les directives
- Les documents émanant des divers services sociaux et de l'institution cantonale en matière de migration
- La documentation présente sur les sites web de la Confédération et du canton romand étudié

Ainsi, pour effectuer ce travail nous avons analysé des discours sur la pratique, ainsi que la documentation officielle.

4.2.2.1 Échantillonnage des entretiens

L'échantillonnage des entretiens a été réalisé selon les réponses positives que nous avons obtenues. Nous avons effectué au total 12 entretiens avec 13 personnes interviewées, dont neuf avec des assistant·e·s sociaux·ales issu·e·s de cinq services sociaux différents, un entretien avec un·e collaborateur·trice de l'institution cantonale en matière d'aide sociale, un·e ancien·ne cadre supérieur·e de la même institution, ainsi qu'un entretien avec deux collaborateur·trice·s de l'institution cantonale en matière de migration. Parmi ces deux derniers, une personne est juriste alors que l'autre personne occupe une fonction de cadre, tous deux participent au processus de décision relatif aux titres de séjour.

Concernant les chef·fe·s de l'aide sociale que nous avons rencontré·e·s, tou·te·s traitent également des dossiers d'usager·ère·s.

Services	Taille	Personnes interviewées	Entretiens
Service social 1	petit	cheffe de service	1 exploratoire
Service social 2	petit	2 assistant·e·s sociaux·ales (1 homme et 1 femme)	2 thématiques
Service social 3	intermédiaire	2 assistantes sociales	2 thématiques
Service social 4	grand	chef de service	1 exploratoire
Service social 5	petit	assistante sociale et cadre intermédiaire	1 exploratoire 1 thématique
Institution cantonale en matière d'aide sociale	-	cadre	1 thématique (non enregistré)
Institution cantonale en matière d'aide sociale	-	ancien·ne cadre	1 thématique
Institution cantonale en matière de migration	-	1 cadre 1 juriste	1 thématique

Tableau 5. Échantillonnage.

4.2.3 ACCES AU TERRAIN

Pour parvenir à obtenir les entretiens, nous avons entrepris plusieurs démarches, en plusieurs étapes. Nous avons tout d'abord contacté quatre services sociaux afin d'effectuer des entretiens exploratoires portés sur le fonctionnement général de l'aide sociale. Trois chef·fe·s de service

nous ont rapidement répondu et ont accepté d'effectuer un entretien. Quelques mois plus tard, nous les avons recontactés et avons demandé de transférer, avec l'accord des chef·fe·s de service, un mail à destination des assistant·e·s sociaux·ales pour effectuer les entretiens thématiques. A cette étape, nous avons présenté plus précisément notre sujet de recherche qui a été formulé suite aux entretiens exploratoires. Nous avons contacté ensuite trois autres services sociaux en ciblant directement les assistant·e·s. Au final, nous avons pu rencontrer six assistant·e·s sociaux·ales provenant de quatre services sociaux, dont un·e avec qui nous avons déjà effectué un entretien exploratoire. Nous avons envoyé à chaque interlocuteur·rice une attestation garantissant la confidentialité des participant·e·s.

Après avoir effectué plusieurs entretiens avec des assistant·e·s sociaux·ales, nous avons également contacté les institutions cantonales de l'aide sociale qui nous ont rapidement répondu positivement. Enfin, nous avons dans notre cercle de connaissances une autre personne ayant travaillé par le passé au sein de l'institution cantonale de l'aide sociale qui a également accepté de nous répondre. En outre, en parallèle à ces démarches, nous avons contacté plusieurs organismes travaillant dans le domaine social afin de trouver un autre moyen pour accéder à des assistant·e·s sociaux·ales. Cela n'a finalement abouti à aucun entretien puisque nous avons pu obtenir des contacts d'assistant·e·s sociaux·ales par l'intermédiaire des chef·fe·s de services.

Nous avons observé que la précision de l'objet de recherche auprès des interlocuteur·rice·s, à savoir le traitement des personnes étrangères à l'aide sociale, a réduit quelque peu l'accès au terrain. Même si nous avons finalement eu un nombre d'entretiens suffisant, nous avons, à une certaine étape, eu la crainte de ne pas pouvoir obtenir des entretiens en dehors des chef·fe·s ou cadres. En effet, durant une certaine période, nous n'avions pas de retour positif, c'est pourquoi nous avons contacté dans second temps trois autres services sociaux. Outre le fait que les services sociaux sont en général très chargés et que le personnel dispose de peu de temps, deux facteurs ont pu engendrer cette difficulté. D'une part, la thématique abordée a pu créer une certaine réticence étant donné que le sujet est très politisé. Un·e de nos interviewé·e·s nous a d'ailleurs confié sa crainte que nos résultats soient instrumentalisés. D'autre part, nous avons eu l'impression qu'il y avait une crainte de la part des assistant·e·s sociaux·ales que nous affichions leurs pratiques, et en particulier leurs marges de manœuvre. En effet, un·e autre de nos interviewé·e·s nous l'a implicitement expliqué. Les deux craintes étaient par ailleurs liées, ce qu'explique la première personne que nous avons citée :

« Y a une chose à laquelle j'ai pensé toute à l'heure, je me disais mais finalement, dans ma manière de répondre, y a le questionnement des implications que ça peut avoir. Dans le sens où, je souhaite pour vous que votre travail soit lu (rires) et pis je me disais bah finalement... suivant comment on répond, ça donne une image de ce qu'on fait et le souci qui me vient à l'esprit c'est de se dire, si par exemple le... l'image qui était donnée, c'était finalement bah les assistants... essaient de faire ça le plus humainement possible... si des gens de l'UDC ou de mouvements de ce type-là mais il faut... être plus restrictif. [...] Alors je suis complètement contre ça parce que la première des choses c'est qu'il faut qu'on explique notre travail, qu'on explique pourquoi on est comme ça. Mais il faut que ça apparaisse aussi et que quand les gens connaissent toute l'histoire, toute la chose qu'on peut souvent pas expliquer parce que c'est trop long et pis y a trop de spécificités etc. bah au final, y a plein de gens qui... qui sont ouverts, enfin qui trouvent que bah ouais finalement, c'est c'est juste comme on fait, que c'est dégueulasse que cette personne soit traitée comme ça ou... Et c'est vrai que toute cette implication et les raccourcis qui sont faits par plein de gens, à partir d'un texte qui au départ est peut-être très complet mais... voilà. C'était un peu mon souci... Enfin souci, en même temps, enfin ça va m'empêcher de

vous répondre, pis de vous répondre sereinement à tout ça mais, mais voilà j'avais ça en tête. En me disant bah quelles implications ça peut avoir et... et comment on gère ça après quoi. »

Ce discours explique en effet la crainte que notre travail affiche une image trop laxiste du traitement des dossiers par les assistant·e·s, ce qui pourrait ensuite être utilisé par des acteurs orientés vers une politique plus restrictive de l'aide sociale et vers une plus grande régulation du travail des assistant·e·s sociaux·ales.

Un autre élément qui nous a orienté vers cette réflexion est le fait qu'à une certaine étape de notre recherche, nous avons eu de la peine à obtenir des contacts directs avec des assistant·e·s sociaux·ales dans différents services. Une de nos demandes est restée sans réponse, alors que nous avons pu effectuer un entretien exploratoire avec un·e cheffe de service. Une demande n'a finalement pas été transférée aux assistant·es sociaux·ales dans un autre service social. Enfin, dans un autre service social, nous avons dû effectuer deux entretiens avec la même personne avant de pouvoir accéder à d'autres assistant·e·s sociaux·ales. Une autre possibilité d'explication à cette difficulté peut être liée à l'ambiguïté du rôle des assistant·e·s sociaux·ales dans le processus de décision relatif au statut des usager·ère·s étranger·ère·s. En effet, nous avons pu relever que si certain·e·s pensaient, dans une certaine mesure, pouvoir influencer le processus, d'autres avaient au contraire l'impression de n'avoir aucune marge de manœuvre. C'est un élément intéressant car cela montre une certaine ambiguïté non seulement des rouages du processus de décision en tant que tel mais également du rôle des assistant·e·s sociaux·ales au sein de ce processus.

4.2.4 REPARTITION DU TRAVAIL

La répartition du travail de mémoire s'est effectuée de la manière suivante :

Titres des parties	En commun	Léa	Albulenë
Partie I			
Problématique	X		
Partie II			
Contextualisation			
• Introduction			X
• Histoire de l'assistance publique et de la migration en Suisse		X	
• Contexte légal des personnes étrangères à l'aide sociale			X
• Aide sociale en bref			
○ Les principes de l'aide sociale			X
○ Aide aux personnes étrangères : compétences selon le statut juridique		X	
○ Octroi de l'aide sociale : un calcul complexe		X	
○ Parcours d'un dossier			X
Partie III			
Partie théorique			
• Introduction			X
• Intégration : un concept entre inclusion et exclusion			X
• Conclusion			X

• Les marges de manœuvre des agent·e·s de l'État		X	
• Conclusion		X	
• Conclusion intermédiaire		X	
Partie IV			
Méthodologie			
• Approches méthodologiques			
○ Approches épistémologiques			X
○ Approche et méthode d'analyse		X	
• Description du terrain		X	
○ Les professionnel·le·s de l'aide sociale : un métier fortement genré		X	
○ Récolte des données			X
▪ Échantillonnage des entretiens		X	
○ Accès au terrain		X	
○ Remarques réflexives			X
Partie V			
• Analyse des résultats			
○ Les politique migratoire et politique d'aide sociale sous la loupe de l'intégration		X	
▪ Politique migratoire : qui peut appartenir au groupe ?			X
▪ Conclusion			X
○ La politique cantonale d'aide sociale : enjeux en termes d'intégration.		X	
▪ Conclusion		X	
○ Analyse du processus d'intégration dans la politique migratoire et la politique sociale : conclusion intermédiaire		X	
• Marges de manœuvre des assistant·e·s social·e·s			X
○ Conditions globales de la marge de manœuvre des AS au sein de l'aide sociale		X	
○ Marges de manœuvre des AS concernant le séjour et l'établissement des usager·ère·s			X
▪ Partie introductive		X	
○ Conclusion			X
○ Marges de manœuvre des AS : Conclusion intermédiaire			X
Dernière partie			
• Conclusion finale	X		

Tableau 6. Répartition du travail de mémoire.

4.2.5 REMARQUES REFLEXIVES

4.2.5.1 Travailler en binôme

Après d'innombrables discussions menées sur la thématique des personnes étrangères, nous nous sommes posées des questions sur le traitement des dossiers des personnes étrangères au sein des services sociaux communaux. Ainsi, lors de nos diverses discussions à ce sujet, nous nous sommes rendues compte d'une opacité relativement présente quant aux traitements des

dossiers des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale. C'est pourquoi notre choix s'est porté sur cette thématique. En effet, ayant des intérêts communs pour cette thématique, nous avons choisi d'effectuer notre travail de mémoire en binôme, dans le but notamment d'effectuer une recherche plus approfondie sur ce sujet.

Cette collaboration nous a poussé à avoir une réflexion constante sur notre position de chercheuse, dans la mesure où à chacune des étapes, nous avons effectué des brainstormings dans le but d'avoir une réflexivité sur la position de chacune. Ainsi, les suggestions amenées lors de cette collaboration ont été d'une précieuse aide lors de l'élaboration de notre recherche et nous ont permis d'enrichir nos résultats. En effet, nous avons confronté nos idées et nos réflexions non seulement sur nos lectures mais aussi sur notre façon d'interpréter nos données.

4.2.5.2 Légitimité remise en question

La légitimité de notre travail a été remise en question lors d'un entretien. En effet, dès le début de notre rencontre avec l'interviewé·e, il·elle nous a demandé comment notre travail pouvait être scientifique s'il ne reposait que sur des entretiens. Ainsi, nous avons dû défendre nos positions de chercheuses en expliquant que notre étude se focalisait sur une approche qualitative et que la récolte des données s'effectuait à travers les entretiens que nous menions, ainsi que les diverses sources écrites que nous avions en notre possession. Dès lors, nous avons dû expliquer que notre enquête était uniquement représentative des discours sur la pratique et n'était pas exhaustive. Ce discours était tenu par une personne ayant une position sociale relativement élevée et était peut-être un moyen pour lui·elle d'instaurer un rapport de pouvoir entre nous.

4.2.5.3 Limites des entretiens

Idéalement, nous aurions souhaité effectuer des observations, notamment lors des rendez-vous avec les usager·ère·s, afin de mieux pouvoir étudier les pratiques quotidiennes des assistant·e·s sociaux·ales et d'identifier plus en détails leurs marges de manœuvre. Néanmoins, pour diverses raisons nous n'avons pas eu l'occasion d'effectuer d'observation. D'une part, nous avons manqué de temps car en effet, obtenir l'accord et la confiance des assistant·e·s sociaux·ales et de leur hiérarchie aurait nécessité de pouvoir avoir du temps après avoir effectué les premiers entretiens. Or, l'obtention des entretiens a déjà été un long processus ce qui a eu pour conséquence qu'ils ont eu lieu relativement tard par rapport à notre calendrier de recherche.

4.2.5.4 Anonymat

L'anonymisation des données a été un questionnement particulièrement présent au cours de notre recherche. Finalement, nous avons choisi d'anonymiser au maximum nos données. Cette décision a été prise car l'objet de notre recherche est fortement politisé et l'identité de certain·e·s participant·e·s enquête aurait pu être facilement identifiable. En outre, nous avons tenu à garantir la confidentialité des participant·e·s non seulement par rapport au public pouvant lire ce travail mais également par rapport aux participant·e·s entre eux·elles.

Plusieurs stratégies d'anonymisation ont été effectuées, dont la première consistait à anonymiser le nom du canton étudié. D'autre part, nous avons anonymisé au maximum la fonction des participant·e·s, tout en laissant savoir au public lecteur s'il s'agissait d'un·e assistant·e social·e, d'une personne occupant une fonction de cadre ou encore d'une personne travaillant dans une institution cantonale liée à l'aide sociale ou à la migration. Nous avons également choisi de ne pas relier dans nos résultats les discours à chaque interlocuteur·trice en anonymisant simplement les noms et le sexe des personnes. Nous avons ainsi privilégié le fait de pouvoir exploiter davantage les données, ce qui avait pour inconvénient de ne pas effectuer de catégorie

analytique concernant le profil des assistant·e·s. En effet, si nous avions davantage lié les personnes à leur discours, cela aurait conduit à une analyse plus fine du rapport que chaque interviewé·e entretient avec son travail et ses pratiques. Cependant, cela nous aurait poussées à ne pas utiliser certaines informations intéressantes. Une autre façon d'anonymiser était de remplacer les noms des documents ou catégories utilisées dans les processus administratifs par des termes plus génériques en restant au maximum fidèle au sens donné par les noms d'origine. Enfin, l'utilisation du langage inclusif, choisi principalement pour des raisons d'éthique égalitaire, nous a aussi permis d'avoir un niveau de confidentialité plus élevé, notamment en ce qui concerne la partie des résultats. De plus, il est important de mentionner qu'à la demande d'une institution cantonale, diverses citations et documents officiels les concernant ont été supprimés pour la publication de ce mémoire. Ainsi, nous indiquerons par une notification lorsqu'une citation est supprimée.

Partie V

5. ANALYSE DES RÉSULTATS

5.1 POLITIQUE MIGRATOIRE ET POLITIQUE D'AIDE SOCIALE SOUS LA LOUPE DE L'INTEGRATION

Il s'agira dans cette partie de comprendre quel rôle jouent les assistant·e·s sociaux·ales dans le processus de (re)définition du droit de séjour des personnes étrangères à l'aide sociale. Comme le rappelle Dworkin (1978 : 31 in EVANS & HARRIS 2004 : 881), pour comprendre comment les agent·e·s d'État exercent leur pouvoir d'appréciation tel que nous l'avons défini, il est primordial de se pencher sur les éléments qui encadrent celui-ci. Parmi ceux-ci, nous pouvons distinguer plusieurs niveaux d'analyse. Le premier niveau est le niveau structurel de l'action publique en tant qu'appareil de (re)production de l'État-nation et de la cohésion sociale, le deuxième niveau concerne le rapport entre les acteurs sociaux avec leur environnement, à savoir l'institution, la loi et les autres procédures administratives et le troisième niveau concerne les relations interpersonnelles. Ceci nous amène à conduire notre analyse à travers deux axes : les processus d'intégration inhérents à la politique migratoire et à la politique de l'aide sociale, puis les marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans le traitement des dossiers relatifs au séjour en Suisse des personnes étrangères à l'aide sociale. Cette première partie nous permettra de nous pencher sur les processus d'inclusion et d'exclusion liés aux deux politiques étudiées et sur les modalités d'appartenance à la communauté dominante au sein de ces deux politiques. Il s'agira de comprendre à partir de quels éléments la communauté d'appartenance est définie et comment les usager·ère·s étranger·ère·s de l'aide sociale y sont situé·e·s. En seconde partie, il s'agira d'aborder les autres phénomènes cadrant les actions des assistant·e·s sociaux·ales, à savoir les éléments contextuels tels que l'organisation institutionnelle, le contexte politique et légal. Enfin, nous nous attarderons plus amplement sur le rôle des assistant·es sociaux·ales et leurs marges de manœuvre dans le traitement des dossiers relatifs au séjour en Suisse des personnes étrangères à l'aide sociale.

Il est important de rappeler que nous aborderons le terme de l'intégration comme des processus complexes d'exclusion et d'inclusion à travers notamment les concepts d'intégration à la société et de la société et d'appartenance. En effet, toute organisation sociale résulte d'un processus d'intégration d'une partie de la population, et à l'inverse, un processus d'exclusion d'une autre partie. Dès lors, il conviendra au sein de cette partie d'analyse d'appréhender l'intégration, via les politiques migratoire et sociale suisse, comme un processus pouvant être appliqué à la population dans son ensemble et non pas uniquement à l'immigration.

Ensuite, il convient de souligner que les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale sont des individus pouvant être perçus comme étant doublement en marge de la société. En effet, cette population est un groupe national doublement dominé, dans la mesure où non seulement ces personnes se trouvent dans une position sociale précaire car elles recourent à l'aide sociale, les excluant du groupe dominant (population autochtone). Mais aussi, la politique migratoire, plus particulièrement la politique d'intégration, les hiérarchise via le statut juridique qui leur est octroyé, impliquant de ce fait, une exclusion plus ou moins forte de certains droits. Ainsi, les enjeux liés à l'intégration sont doublés dans le cas des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale. D'une part, dans la politique migratoire suisse, il est exigé, via les différentes réglementations, des personnes étrangères qu'elles soient intégrées, si elles souhaitent vivre et travailler en Suisse. D'autres part, il est souhaité par les institutions de l'aide sociale que les personnes ayant recours à l'aide sociale se (ré)intègrent dans la société et ne dépendent plus de l'assistance. Dès lors, dans les politiques publiques sociales ou migratoires il est demandé aux personnes étant tributaires de ces institutions, tant sociales que migratoires, d'être intégrées à la société suisse. Ainsi, les personnes étrangères dépendantes de l'aide sociale

sont, selon les termes de Rosita Fibbi, « confronté[e]s à un double standard dans l'appréciation de leurs conditions et dans l'admission à la jouissance de leurs droits » (FIBBI dans BOLZMAN et TABIN 1999 : 27).

Ainsi, dans cette partie d'analyse il s'agira dans un premier temps d'étudier l'intégration en termes de politique migratoire, en tentant notamment de répondre à la question : qui peut appartenir au groupe dominant ? Pour ce faire, il conviendra d'analyser d'une part la dimension légale de l'appartenance, à savoir les divers statuts juridiques impliquant un rapport plus ou moins « fort » et « qualitatif » entre inclusion et exclusion du « nous », ensuite nous nous pencherons sur la dimension socio-économique de l'appartenance, qui est centrale au sein de la politique migratoire actuelle. Pour terminer, il sera question d'appréhender la dimension culturelle de l'appartenance, qui marque une frontière d'appartenance plus ou moins forte selon la nationalité des individus.

Aussi, dans le second volet de cette partie d'analyse, il s'agira de se pencher sur l'intégration en termes de politique sociale, soit d'analyser les orientations politiques de l'aide sociale sous l'angle de l'intégration. Dès lors, nous tenterons de comprendre quelles sont les logiques d'inclusion et d'exclusion présentes au sein de la politique sociale dans son ensemble et ainsi de déterminer quelle place est accordée aux personnes étrangères sur l'échelle de l'appartenance au groupe dominant.

Enfin, il conviendra d'aborder comment la politique migratoire et la politique de l'aide sociale s'enchevêtrent dans le processus d'intégration des personnes étrangères et comment, dans de ce contexte, se (re)forme la cohésion sociale.

5.1.1 POLITIQUE MIGRATOIRE : QUI PEUT APPARTENIR AU GROUPE ?

5.1.1.1 Dimension légale : ressortissant·e·s de l'UE/AELE

Le groupe des personnes étrangères est créé et hiérarchisé par l'État suisse, dans le but notamment de créer une cohésion sociale interne plus forte. Ainsi, une catégorisation des personnes étrangères s'opère selon leur lieu d'origine et leur motif de séjour. Dès lors, pour séjourner ou s'établir en Suisse, des conditions plus ou moins contraignantes doivent être remplies, selon la nationalité et/ou le motif du séjour.

Les ressortissant·e·s des pays européens et AELE, sont considéré·e·s comme étant plus proches socialement et culturellement de la Suisse, ainsi les critères d'intégration pour appartenir au groupe sont plus souples, dans la mesure où leur statut juridique est réglé par l'Accord de libre circulation des personnes (ALCP). Ainsi, les objectifs de cet accord entre la Suisse et les pays européens et AELE sont selon l'art. 1 ALCP :

Art. 1 Objectif

L'objectif de cet accord, en faveur des ressortissants des États membres de la Communauté européenne et de la Suisse, est:

- a) d'accorder un droit d'entrée, de séjour, d'accès à une activité économique salariée, d'établissement en tant qu'indépendant et le droit de demeurer sur le territoire des parties contractantes;
- b) de faciliter la prestation de services sur le territoire des parties contractantes, en particulier de libéraliser la prestation de services de courte durée;
- c) d'accorder un droit d'entrée et de séjour, sur le territoire des parties contractantes, aux personnes sans activité économique dans le pays d'accueil;

d) d'accorder les mêmes conditions de vie, d'emploi et de travail que celles accordées aux nationaux.

Ainsi, à travers cet article de loi, nous pouvons voir que les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE peuvent se voir accorder un droit d'entrée et de séjour sur le sol suisse, sans devoir remplir tous les critères d'intégration au sens de l'article 58 lettre a LEI. En effet, grâce à la variable nationale, les ressortissant·e·s de l'UE/AELE ont droit de séjourner et de travailler légalement sur le territoire suisse. De plus, selon l'art. 2 ALCP :

Les ressortissants d'une partie contractante qui séjournent légalement sur le territoire d'une autre partie contractante ne sont pas, dans l'application et conformément aux dispositions des annexes I, II et III de cet accord, discriminés en raison de leur nationalité.

Dès lors, la non-discrimination envers les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE est notifiée dans la loi, garantissant ainsi une inclusion plus forte au groupe dominant. En effet, les divers règlements s'appliquant aux ressortissant·e·s de l'UE/AELE, plus particulièrement au sein de l'ALCP et l'OLCP, ont été signés par la Suisse et les États membres de l'UE/AELE dans le but de réguler la libre circulation des « travailleur·euse·s ». Ainsi, comme nous l'avons mentionné dans notre partie contextuelle, la notion de « travailleur·euse » est primordiale dans cet Accord (ALCP). Les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE étant reconnues en Suisse en la qualité de « travailleur·euse », ce statut leur donne accès aux mêmes avantages sociaux et fiscaux que les personnes nationales suisses (art. 9 § 2 annexe I ALCP).

Selon le continuum de l'appartenance au groupe dominant (BLOCK 2014), les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE seraient des membres plus « qualitatifs » et plus « forts », car la condition pour l'accès à un statut juridique légal en Suisse est principalement basée sur le contrat de travail. Une fois le contrat de travail obtenu, la qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP leur confère l'accès aux mêmes droits sociaux et fiscaux que les personnes suisses. Ainsi, plus le contrat de travail est considéré comme « fort », c'est-à-dire plus son taux et sa durée sont élevés, plus l'appartenance au groupe dominant est forte et prégnante. Le statut juridique est ainsi octroyé en conséquence, ce qui leur permet d'accéder à plus de droits (BLOCK 2014 : 8).

Toutefois, lorsque les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE perdent la qualité de « travailleur·euse » et que leur situation ne peut être jugée par le régime plus favorable de l'ALCP, leurs droits sont réduits et régis par la LEI. Ainsi, les dispositions de la LEI et ses règles d'exécution « ne sont applicables que subsidiairement, à savoir seulement lorsque la LEI prévoit un statut juridique plus favorable et dans la mesure où l'ALCP et ses protocoles n'en disposent autrement (art. 2 LEI et message relatif à l'approbation des accords sectoriels entre la Suisse et la CE, FF 1999 p. 5440 et ss). La LEI demeure donc partiellement applicable, en particulier à l'égard des prestataires de services ressortissant·e·s d'un État membre de l'UE ou de l'AELE. » (Directives OLCP : 14). Aussi, le régime de la LEI accorde une haute importance à la notion d'intégration, qui est caractérisée par différentes conditions d'appartenance, notamment la condition de participation à la vie économique du pays. Ainsi, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE qui seraient amenées à être évaluées selon la LEI seraient soumis à un régime plus strict.

Par conséquent, pour une partie de la population étrangères ressortissante de l'UE/AELE, la perte de la qualité de « travailleur·euse » implique la perte de certains droits et plus particulièrement celui du droit à l'aide sociale.

Dès lors, dans le cadre de ce travail nous nous pencherons plus particulièrement sur les autorisations de séjour UE/AELE de courte durée (permis L), ainsi que sur les autorisations de séjour (permis B) et les autorisations d'établissement UE/AELE (permis C) qui pourraient potentiellement être en danger si la qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP est ôtée et de ce fait l'accès à l'aide sociale réduit voir ôté de même que nous allons nous pencher sur les critères selon lesquels l'accès au territoire helvétique peut être limité en cas de recours à l'aide sociale.

5.1.1.1.1 « Travailleur·euse » salarié·e·s et aide sociale

Selon les directives de l'OLCP, concernant les « travailleur·euse » salarié·e·s, de manière générale le manque de moyen financier ne constitue pas à lui seul un motif suffisant pour adopter des mesures visant la protection de la sécurité et de l'ordre public » (DIRECTIVES OLCP : 120). En effet, comme nous l'avons mentionné auparavant les « travailleur·euse·s » salarié·e·s provenant de l'UE/AELE bénéficient des mêmes avantages sociaux que les personnes nationales suisses, ainsi la dépendance à l'aide sociale ne peut, en principe, pas constituer un motif de renvoi (DIRECTIVES OLCP : 121). Néanmoins, la dépendance à l'aide sociale peut devenir un motif de renvoi seulement si les « travailleur·euse » salarié·e·s de l'UE/AELE se voient dépendant·e·s de l'aide sociale de manière continue et dans une large mesure.

5.1.1.1.2 Indépendant·e·s, personnes sans activité lucrative et aide sociale

Selon les dispositions de l'ALCP, les personnes qui sont admises pour une activité indépendante et qui perdent leur activité ou sont à la recherche d'un emploi doivent remplir les conditions d'autorisation de séjour, plus particulièrement elles doivent subvenir à leurs besoins et aux besoins de leurs familles. Ainsi, les moyens financiers doivent être suffisants s'il·elle·s souhaitent vivre en Suisse.

Aussi, le principe de moyens financiers suffisants comme condition d'autorisation de séjour s'applique également aux personnes qui n'exercent pas d'activité lucrative ou qui quittent volontairement leur emploi ou ne disposent plus de la qualité de « travailleur·euse·s » au sens de l'ALCP.

Dès lors, si ces personnes revendiquent leur droit à l'aide sociale, leur droit de séjour peut s'éteindre. En effet, l'autorisation dont il·elle·s disposent peut potentiellement être non-renouvelée ou révoquée et la personne concernée peut être renvoyée en vertu de l'art. 64 LEI en relation avec l'art 62 let. e LEI (DIRECTIVES OLCP : 121).

5.1.1.1.3 Autorisations de séjour UE/AELE et appartenance

Dès lors, comme nous l'avons mentionné dans notre cadre contextuel légal, les différentes autorisations de séjour (permis L, permis B et permis C) sont octroyées aux personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE, en fonction de leur statut de travailleur·euse·s (au sens de l'ALCP), qui lui est plus ou moins fort en fonction de la durée du travail sur le sol Suisse. Ainsi, plus le contrat de travail est considéré comme « fort » selon sa durée et son taux, plus la personne devient un membre « fort » et « qualitatif » (BLOCK : 2014), de sorte que son inclusion au groupe d'appartenance dominant (suisse) est avantagée et facilitée par la loi.

Ainsi, pour les personnes ayant une autorisation de courte durée UE/AELE (Permis L), la durée de leur autorisation est inférieure à un an (maximum 364 jours). Concernant les personnes ayant une autorisation de séjour (permis B), la durée de validité du séjour est de 5 ans, sous condition d'avoir un contrat de travail d'une année et plus. De plus, pour les personnes ayant une

autorisation d'établissement UE/AELE (permis C), la durée de validité est indéterminée et le délai de contrôle du permis est fixée à cinq ans.

Celle-ci sont les membres les plus « qualitatifs » et les plus « forts » selon le concept de l'appartenance. En effet, cette catégorie a accès aux mêmes ressources et aux mêmes droits que les personnes suisses, sauf, dans le cas où il y a une dépendance à l'aide sociale de manière durable et dans une large mesure. Ensuite, sur le continuum de l'appartenance, viennent en seconde place les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE ayant une autorisation de séjour (Permis B). Ces personnes sont considérées comme des membres plus ou moins « forts », dans la mesure où il·elle·s n'ont pas accès à tous les droits. En effet, comme nous l'avons vu, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE et ayant un permis B ne peuvent prétendre au droit à l'aide sociale que sous diverses conditions liées à leur qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP. Ainsi, pour ne citer que quelques cas, une personne qui quitte son travail de manière volontaire perdra son droit de séjour ainsi que son droit à l'aide sociale car elle aura perdu la qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP. Aussi, une personne ayant travaillé moins d'une année en Suisse et dont les rapports de travail cessent de manière involontaire perd son droit à l'aide sociale. Ainsi, l'accès au droit social est pratiquement fermé pour les personnes ayant un permis B UE/AELE. Enfin, les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE ayant une autorisation de courte durée (permis L) sont, quant à elles, les membres les plus « faibles » du groupe UE/AELE en Suisse. En effet, leur accès au droit d'aide sociale n'existe simplement pas. Ainsi, une exclusion du droit à l'aide sociale est effectuée par le groupe dominant pour cette frange de la population. Notons toutefois que les personnes qui n'ont plus le droit à l'aide sociale ont tout de même droit à une aide très réduite, comme nous l'avons expliqué dans la partie contextuelle.

5.1.1.2 Dimension légale : ressortissant·e·s des États tiers

Les statuts juridiques des personnes étrangères ressortissantes des États tiers sont régulés par la Loi sur les étrangers et l'intégration (LEI). Ainsi, comme son nom l'indique une politique dite d'intégration s'inscrit au cœur de ce cadre légal, l'intégration étant caractérisée par quatre critères d'intégration, à savoir, (1) le respect des valeurs de la Constitution fédérale, (2) le respect de la sécurité et de l'ordre publics, (3) la volonté de participer à la vie économique et d'acquérir une formation, ainsi que (4) l'apprentissage d'une langue nationale (art. 58a LEI).

Les mots d'ordre de l'État en matière de politique d'intégration sont « exiger et encourager » (SEM 30.03.2015). Ainsi, selon la définition de Schnapper, le terme « exiger » se réfère à une intégration à la société de la part de cette catégorie d'étranger·ère·s alors que le terme « encourager » se réfère l'intégration *de* la société. L'État suisse exige des personnes étrangères une intégration via la LEI et met l'accent sur leur responsabilité personnelle à remplir ces critères. De plus, l'État encourage les différentes structures et mesures développées en vue d'intégrer les personnes étrangères en Suisse.

Contrairement aux personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE, les personnes étrangères ressortissantes des États tiers doivent remplir plusieurs critères d'intégration durant tout leur séjour en Suisse indépendamment du statut qui leur est octroyé. Ainsi, il convient d'analyser dans un premier temps, la dimension légale de l'appartenance. Il s'agira de se pencher plus particulièrement sur les différents titres de séjour (permis B et permis C État tiers). Ensuite, nous aborderons les dimensions socioéconomique et culturelle de l'appartenance, ce qui nous permettra de déterminer comment le cadre légal inscrit ces dimensions comme étant impératives au droit de séjour.

5.1.1.2.1 Autorisation de séjour (permis B États tiers)

Généralement, les personnes étrangères ressortissantes des États tiers reçoivent une autorisation de séjour (permis B) par le biais du regroupement familial ou lorsqu'elles disposent d'un permis de travail (art. 33 LEI). Néanmoins, les autorisations de séjour en vue d'une activité lucrative pour les ressortissant·e·s des États tiers sont limitées par des contingents maximums qui sont fixés toutes les années en vertu de l'art. 20 LEI. De plus, un ordre des priorités est fixé par l'État, ainsi selon l'art 21 al. 1 LEI :

Un étranger ne peut être admis en vue de l'exercice d'une activité lucrative que s'il est démontré qu'aucun travailleur en Suisse ni aucun ressortissant d'un État avec lequel a été conclu un accord sur la libre circulation des personnes correspondant au profil requis n'a pu être trouvé.

Ainsi, il est très difficile pour un·e ressortissant·e des États tiers d'obtenir une autorisation de séjour en vue de l'exercice d'une activité lucrative. En effet, lors de notre entretien avec une personne travaillant au département juridique de l'administration cantonale des migrations, elle a relevé la difficulté des personnes ressortissantes des États tiers à obtenir une autorisation de séjour en vue d'une activité lucrative.²

Ainsi, nous pouvons relever une différence importante entre les différentes nationalités des personnes étrangères. En effet, les personnes ressortissantes de l'UE/AELE, sont, comme nous l'avons vu précédemment, considérées comme étant des personnes plus proches traditionnellement, socialement et culturellement des personnes nationales suisses. Ainsi, les critères d'appartenance au groupe dominant sont beaucoup plus souples en comparaison avec ceux des personnes étrangères ressortissantes des États tiers, qui elles, pour une grande majorité, séjournent en Suisse pour motif de regroupement familial.

De plus, les personnes étrangères des États tiers font également face à des conditions plus strictes en matière de regroupement familial. En effet, des conditions précises sont émises pour les personnes ayant un permis B, à savoir (1) faire ménage commun, (2) disposer d'un logement approprié, (3) ne pas dépendre de l'aide sociale, (4) être capable de communiquer dans la langue nationale du lieu de domicile, (5) le regroupant ne doit pas percevoir de prestations complémentaires, ni en percevoir grâce au regroupement familial (art. 44 LEI). De plus, il est important de souligner que la LEI exige également les mêmes conditions pour le regroupement familial des personnes étrangères ressortissantes des États tiers ayant un permis C (art. 43 LEI).

Ainsi, les conditions pour le regroupement familial des personnes étrangères ressortissantes des États tiers sont explicitement plus strictes que pour les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE, où la seule condition est de faire ménage commun. Dès lors, selon Block (2014), le moyen de régulation principal de l'appartenance est la différenciation des conditions selon le statut des personnes et ainsi selon le droit de présence dont la personne est titulaire. De plus, selon les lois régissant le regroupement familial, nous pouvons mettre en évidence que les conditions d'octroi à ce droit sont régulées selon la façon dont la loi évalue le degré potentiel d'appartenance d'un individu à la communauté nationale. Ainsi, sont considérés comme étant les membres les moins forts à la communauté ceux pour qui les conditions à accumuler sont nombreuses. En d'autres termes, moins l'individu sera considéré comme étant susceptible d'être un membre « fort » à la communauté de l'État-nation, moins il·elle sera considéré·e comme un membre « fort ». En effet, le fait d'édicter explicitement des exigences strictes suppose qu'elles ne sont pas acquises d'office et elles doivent donc être exigées par la loi.

² Citation supprimée pour la publication

Ainsi, les personnes cumulant le plus de conditions sont les personnes provenant d'un pays non européen ne disposant pas d'un droit de présence de longue durée sur le territoire suisse mais d'un titre de séjour (permis B et L) ou admises provisoirement. En effet, pour octroyer ce droit, la loi exige de ces personnes des conditions non seulement économiques, légales mais aussi culturelles.

5.1.1.2.2 Autorisation d'établissement (Permis C États tiers)

L'autorisation d'établissement est délivrée aux personnes étrangères ressortissantes des États tiers sous les conditions de l'article 34 LEI :

Art. 34 Autorisation d'établissement

¹ L'autorisation d'établissement est octroyée pour une durée indéterminée et sans conditions.

² L'autorité compétente peut octroyer une autorisation d'établissement à un étranger aux conditions suivantes :

a. il a séjourné en Suisse au moins dix ans au titre d'une autorisation de courte durée ou de séjour, dont les cinq dernières années de manière ininterrompue au titre d'une autorisation de séjour ;

b.¹ il n'existe aucun motif de révocation au sens des art. 62 ou 63, al. 2;

c.² l'étranger est intégré.

³ L'autorisation d'établissement peut être octroyée au terme d'un séjour plus court si des raisons majeures le justifient.

⁴ L'étranger qui remplit les conditions prévues à l'al. 2, let. b et c, et est apte à bien communiquer dans la langue nationale parlée au lieu de domicile peut obtenir une autorisation d'établissement au terme d'un séjour ininterrompu de cinq ans au titre d'une autorisation de séjour.³

⁵ Les séjours temporaires ne sont pas pris en compte dans le séjour ininterrompu de cinq ans prévu aux al. 2, let. a, et 4. Les séjours effectués à des fins de formation ou de formation continue (art. 27) sont pris en compte lorsque, une fois ceux-ci achevés, l'étranger a été en possession d'une autorisation de séjour durable pendant deux ans sans interruption.⁴

⁶ En cas de révocation en vertu de l'art. 63, al. 2, et de remplacement par une autorisation de séjour, une nouvelle autorisation d'établissement ne peut être délivrée qu'au terme d'un délai de cinq ans, pour autant que la personne se soit entre-temps bien intégrée.⁵

Nous pouvons constater au sein de cet article de loi que l'obtention d'un permis C est également conditionnée par une durée de séjour et une « intégration » réussie au sens des critères imposés à l'art. 58a LEI. Ainsi, comme nous l'avons mentionné dans notre partie contextuelle, la protection des 15 ans de séjour ininterrompue a été ôtée, imposant de ce fait l'intégration au cœur du droit de séjour d'une personne étrangère ressortissante des États tiers.³

Ainsi, une fragilisation du statut juridique (permis C) peut être relevée, dans la mesure où une « intégration » réussie doit constamment être démontrée sous réserve de sanctions, à savoir le permis C peut non seulement être rétrogradé en permis B si les critères d'intégration ne sont plus remplis, mais peut également être révoqué, même après 15 ans de séjour (art. 63 LEI).

³ Citation supprimée pour la publication

Ainsi, les permis d'établissement pour les ressortissant·e·s des États tiers ont particulièrement été « affaiblis », dans le sens où les personnes étrangères ressortissantes des États tiers, doivent actuellement faire face aux mêmes conditions de séjour que les personnes ayant un permis B, notamment en ce qui concerne l'intégration et le droit au regroupement familial, ainsi la seule chose qui diffère entre ces deux statuts juridiques, c'est la durée de validité de l'autorisation. La précarisation de l'autorisation d'établissement montre que l'appartenance peut être remise en question. En effet, avant l'entrée de la LEI les personnes étrangères ayant un permis C et résidant en Suisse pendant 15 ans sans interruption n'avaient plus à prouver leur « intégration » au sein du pays d'accueil, alors qu'aujourd'hui, au sein de cette nouvelle loi, le permis d'établissement n'est plus une preuve « d'intégration réussie », dans la mesure où les personnes étrangères ressortissantes des États tiers, ayant un permis C ou un permis B, doivent perpétuellement prouver leur « intégration » tant qu'elles séjournent en Suisse. En effet, si l'on considère que l'obtention du permis C a validé le fait que l'« intégration » a déjà été réussie, on peut alors constater que cette validation est désormais insuffisante et qu'elle doit faire l'objet d'une réévaluation lorsque la personne devient « visible », par exemple lorsqu'elle se retrouve à l'aide sociale.

5.1.1.3 Dimension socio-économique

La dimension socio-économique est l'un des critères les plus importants concernant la politique d'intégration des personnes étrangères en Suisse. En effet, pour les personnes ressortissantes de l'UE/l'AELE, la qualité de « travailleur·euse » au sens de l'ALCP est l'une des conditions primordiales pour avoir l'accès au droit de séjour. Ainsi, comme nous l'avons relevée dans la partie dimension légale, les « travailleur·euse » de l'UE/AELE sont considéré·e·s comme étant des membres plus proches, de qualité et plus forts sur le continuum de l'appartenance. En effet, les critères principaux pris en considérations pour évaluer l'appartenance sous l'angle socioéconomique sont le revenu, le logement et l'indépendance vis-à-vis des institutions de protection sociale. Dès lors, si ces critères sont remplis les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE elles peuvent être perçues comme des membres privilégiés, notamment par l'accès facilité aux ressources et aux droits du pays d'accueil.

Néanmoins, il·elle·s le sont uniquement lorsque le critère économique, c'est-à-dire la participation à la vie économique en Suisse, est rempli. Ainsi, comme le souligne Robert Castel, « à partir du moment où l'inscription dans la société n'est pas principalement assurée par l'intermédiaire de cette intégration par le travail, le problème de l'[intégration] commence à se poser [...] Si cette stabilité du travail s'affaïsse, il y a une sorte de flottement par rapport à un ordre d'intégration passant par le travail » (CASTEL 1990 : 268). En effet, si la qualité de « travailleur·euse » est ôtée, des sanctions peuvent être appliquées et le droit de séjour peut être remis en question pour motif de problème d'intégration par le travail, impliquant de ce fait l'extinction d'autres droits, notamment celui de l'aide sociale, comme nous l'avons relevé dans la partie contextuelle de ce travail.

La dimension économique est également très prégnante au sein du droit de séjour des personnes étrangères ressortissantes des États tiers. En effet, les personnes étrangères ressortissantes des États tiers doivent répondre favorablement aux critères d'intégration qui leur sont imposés durant tout leur séjour en Suisse. Ainsi, leur droit de séjour est examiné via les critères d'intégration (art.58a LEI), lors de l'obtention et lors du prolongement de leur statut de séjour. Dès lors, le critère de la participation à la vie économique (art.58 a, al. 1 let. d) peut être considéré comme étant l'un des plus important.

En effet, si les personnes étrangères sont indépendantes vis-à-vis des institutions de l'aide sociale et sont indépendantes financièrement, leur appartenance au groupe autochtone peut être qualifiée de plus prégnante et qualitative. D'autant plus si ces membres sont « invisibles » aux yeux de la société d'accueil, dans la mesure où les critères d'intégration sont remplis, ce qui leur permet de voir leur permis être prolongé automatiquement.

Néanmoins, lorsque le critère économique n'est pas rempli, une série de problèmes sont relevés par l'État, à savoir une intégration non réussie pour motif de non-participation à la vie économique du pays ou le recours aux prestations de certaines institutions sociales, en particulier à l'aide sociale et aux prestations complémentaires et pourrait, de ce fait, remettre en question le droit de séjour, le droit à la famille ou le droit au regroupement familial.

Ainsi, l'examen du critère économique peut engendrer des conséquences lourdes pour les personnes étrangères ressortissantes des États tiers. En effet, le fait que ces personnes sont *a priori* des personnes qui doivent prouver continuellement leur « intégration » à la société, la sécurité et la stabilité de leur séjour, ainsi que de leur appartenance au sein du pays d'accueil sont continuellement remises en cause via la politique migratoire restrictive du pays.

5.1.1.4 Dimension culturelle

La politique migratoire suisse, à travers la LEI et l'OASA, exige des personnes étrangères ressortissantes l'apprentissage de la langue nationale de leur lieu de domicile (art.58a LEI).

Ainsi, les exigences varient en fonction du statut légal visé. En effet, les personnes étrangères doivent selon les cas de figure suivants obtenir un certain niveau de connaissance linguistiques étant prouvé par un certificat reconnu ou un passeport de langue délivré par un centre d'évaluation accrédité par l'État. Ainsi, le tableau ci-dessous démontre les différents cas de figures et les exigences linguistiques qui y sont demandées (COSM 2019 : 2):

Cas de figure	Niveau de connaissances linguistiques exigé	Population non concernée par l'exigence
Octroi de permis pour les conjoint·e·s des personnes au bénéfice d'un permis F, B, C dans le cadre du regroupement familial Prolongation des permis B = atteinte du niveau A1 ou explication	A1 à l'oral ou Inscription définitive à un cours de langue permettant d'atteindre ce niveau	<ul style="list-style-type: none"> • enfants de moins de 18 ans • conjoint·e·s de ressortissant·e·s suisses • conjoint·e·s de personnes au bénéfice d'un permis L • conjoint·e·s de ressortissant·e·s de pays membres de l'Union européenne et de l'AELE
Prolongation de permis B obtenu dans le cadre de regroupement familial, suite à la dissolution du mariage (art. 50 al.1 let. a LEI ; après 3 ans de mariage et critères d'intégration remplis)	A1 à l'oral	enfants de moins de 18 ans
R ressortissant·e·s de pays tiers assurant un encadrement ou un enseignement (imams, enseignant·e·s de langue et	B1 à l'oral A1 à l'écrit	enfants de moins de 18 ans

culture d'origine, ...) Conjoint·e : art. 44 LEI	Pas de période transitoire A1 à l'oral	
Octroi ordinaire de permis C après 5 ou 10 ans (y compris les conjoint·e·s de ressortissant·e·s suisses et de titulaires de permis C)	A2 à l'oral A1 à l'écrit	Ressortissant·e·s des pays suivants : Belgique, Pays-Bas, Italie, France, Autriche, Allemagne, Danemark, Espagne, Portugal, Grèce, Liechtenstein (pays ayant un accord d'établissement avec la Suisse)
Nouvel octroi permis C après une rétrogradation (en raison d'une intégration insuffisante) ou après un séjour à l'étranger	A2 à l'oral A1 à l'écrit	Ressortissant·e·s des pays suivants : Belgique, Pays-Bas, Italie, France, Autriche, Allemagne, Danemark, Espagne, Portugal, Grèce, Liechtenstein (pays ayant un accord d'établissement avec la Suisse)
Octroi anticipé de permis C après 5 ans avec intégration	B1 à l'oral A2 à l'écrit	Ressortissant·e·s des pays suivants : Belgique, Pays-Bas, Italie, France, Autriche, Allemagne, Danemark, Espagne, Portugal, Grèce, Liechtenstein (pays ayant un accord d'établissement avec la Suisse)

Tableau 7. Critères de langue selon le statut juridique.

Au sein de ce tableau récapitulatif, nous pouvons souligner que les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE ayant conclu un accord d'établissement avec la Suisse sont exclues de ce critère d'intégration (apprentissage de la langue du lieu de domicile). En effet, ce critère que l'on peut qualifier de culturel, est principalement une exigence d'intégration pour les personnes étrangères ressortissantes des États tiers. Ainsi, nous pouvons affirmer que la régulation de l'appartenance s'exerce également au sein des exigences « culturelles » prescrites par l'État.

Les personnes étrangères ressortissantes des États tiers sont *a priori* des membres moins fort et moins qualitatifs en ce qui concerne la dimension culturelle, ainsi des frontières entre les diverses nationalités sont prescrites par l'État et l'accès plus ou moins facilité au groupe dominant s'effectue par la variable nationale.

5.1.1.5 Conclusion

En établissant ces frontières, l'État-nation, via ses politiques migratoires, hiérarchise les individus à différents degrés d'appartenance au groupe national, notamment en accordant des droits à différents degrés au sein de la population. Ainsi, pour pouvoir appartenir au groupe dominant et résider sur son sol, l'État suisse exige, à travers les lois, les ordonnances, les directives et autres réglementations, des personnes étrangères de remplir des conditions d'intégration plus ou moins strictes selon leur nationalité.

Ainsi, nous avons pu constater dans la dimension légale de l'appartenance qu'un traitement préférentiel est effectué pour les personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE ayant la qualité de « travailleur·euse » la plus forte, notamment par le fait que leur droit de séjour s'effectue via le régime de l'ALCP. Aussi, nous avons démontré que les dimensions socio-économique et culturelle, étaient appréhendées par le cadre légal comme des critères d'intégration au groupe dominant. Ainsi, la dimension culturelle marque une frontière évidente entre les personnes étrangères et les citoyens dans sa dimension légale (BLOCK 2014 : 12).

Dès lors, les personnes étrangères seraient selon le concept d'intégration une catégorie hiérarchisée (groupe dominé (population nationale étrangère)) créée par le statut juridique que leur confère l'État (groupe dominant (population nationale dite autochtone)) qui les accueille. De ce fait, pour s'intégrer au groupe dominant, les personnes étrangères doivent suivre des normes qui réglementent leur adhésion plus ou moins fortement à la société d'accueil. Actuellement les personnes étrangères ayant besoin de l'aide sociale pour vivre, sont une partie de la population qui pose « problème » car elles sont visibles aux yeux de l'État, elles sont donc considérées comme n'étant pas « totalement » intégrées, non seulement en tant qu'individu dans la société mais aussi en tant que personne étrangère à la population nationale autochtone. Ainsi, la position de la personne étrangère à l'aide sociale ferait d'elle une personne doublement exclue. Nous avons également pu voir dans cette partie les conditions d'intégration à la société exigées pour accéder au territoire suisse. Nous allons aborder dans la partie suivante quelles sont les structures d'opportunité d'intégration de la société au sein de la politique sociale.

Finalement, comme le souligne Rosita Fibbi, « en mettant l'accent exclusivement sur le parcours [d'intégration] du migrant, le vieux débat autour des notions d'intégration et d'assimilation, entre l'insertion dans la structure des positions de la société d'accueil, notamment dans le monde du travail d'une part, et la participation à la structure symbolique de cette société, par l'intériorisation de ses normes et valeurs d'autre part, a occulté la dimension des opportunités sociales, politiques et économiques offertes par les États d'accueil » (FIBBI 1999 : 30).

5.1.2 LA POLITIQUE CANTONALE D'AIDE SOCIALE : ENJEUX EN TERMES D'INTEGRATION

Au sein de cette partie, il s'agira de discerner les logiques d'intégration, en tant que processus d'inclusion et d'exclusion, au sein de la politique d'aide sociale dans le canton étudié. Nous tenterons de comprendre comment les personnes étrangères sont traitées au sein de ces processus.

Pour ce faire, nous aborderons en premier lieu les notions d'« insertion » et d'« intégration » de l'aide sociale en tant qu'objectifs affichés de l'aide sociale puis nous nous pencherons sur ce que signifie l'aide sociale en termes de droit. Il s'agira ensuite d'examiner en pratique comment la mise en œuvre de ces objectifs d'intégration en tant que catégorie de la pratique témoigne d'un processus plus large d'inclusion et d'exclusion des individus au sein de la société. En effet, nous aborderons comment la sortie de l'aide est définie en tant que but pratique du travail des assistant·e·s sociaux·ales. Nous traiterons également de la place du travail en tant que critère principal définissant et hiérarchisant les individus sur le continuum de l'appartenance à la société. Enfin, nous nous pencherons plus en détails sur les modalités d'accès aux mesures d'intégration professionnelle. Nous verrons que celles-ci traduisent un processus de tri et de façonnage des usager·ère·s qui permet de hiérarchiser les individus sur un continuum d'appartenance similaire. En conclusion de cette partie, nous tenterons de comprendre comment les personnes étrangères sont inscrites au sein de ce processus.

Afin de préserver au mieux l'anonymat du canton, il convient ici d'analyser les orientations politiques de l'aide sociale sous l'angle de l'intégration à partir des entretiens que nous avons effectués avec les professionnel·le·s de l'aide sociale, ainsi que des documents élaborés par la CSIAS.

5.1.2.1 L'aide sociale en principe

5.1.2.1.1 Objectifs affichés des institutions de l'aide sociale

Comme nous l'avons vu dans la partie contextuelle, l'aide sociale a plusieurs objectifs que nous pouvons résumer ici :

- Apporter de l'aide sociale aux personnes dans le besoin résidant, séjournant ou habitant temporairement dans le canton de sorte à « garanti[r] les conditions d'une existence digne » (CSIAS 2020 : 4).
- Permettre « aux personnes dans le besoin », soit les personnes qui ne peuvent, par leurs propres moyens, subvenir à leurs besoins ou à ceux de leur famille, d'atteindre l'« intégration sociale et professionnelle » (CSIAS 2020 : 4)
- Prévenir les causes d'indigence et de l'exclusion sociale et éviter au possible le recours à l'aide sociale
- « Contribue[r] de manière décisive au maintien des fondements de [l'] État démocratique et à la garantie de la paix sociale » (CSIAS 2020 : 4).

Les objectifs de l'aide sociale sont directement liés à la notion d'« intégration ». Ici, le terme d'« intégration » est utilisé comme catégorie pratique de l'action politique, en tant que résultat attendu de cette politique. Il s'agira d'analyser plus en détails ce qui se cache derrière ces mots et de comprendre ce que cela signifie en termes d'intégration au sens sociologique.

5.1.2.1.2 Aide sociale : du droit aux devoirs

L'aide sociale, comme l'explique un·e interviewé·e est définie comme étant un droit constitutionnel :

« Contrairement, aux assurances sociales, qui découlent de législations fédérales. Le droit à l'aide sociale découle de la Constitution. Mais qui n'est pas précise sur ce sujet-là, charge à chaque canton d'organiser la remise d'une aide sociale, sous conditions de ressources. Donc, si vous voulez bien, quand vous êtes dans les assurances sociales, vous devez avoir cotisé et puis avoir un effet de cause à effet. C'est-à-dire que c'est l'accident qui déclenche l'assurance accident, c'est l'accident militaire, qui déclenche l'assurance militaire, et ainsi de suite... Alors que dans le cadre de l'aide sociale, ce n'est pas une question de cotisation ou de causalité, c'est une question de besoin. Est-ce que les besoins de la personne sont satisfaits ou pas ? »

Le fait que le recours à l'aide sociale soit un droit a aussi été abordé par un·e autre interviewé·e en racontant hors enregistrement qu'elle rassure les usager·ère·s en leur rappelant qu'il·elle·s ne font qu'exercer un « droit » en étant à l'aide sociale.

Ce droit se réfère ainsi directement à l'article 12 de la Constitution suisse qui stipule que « quiconque est dans une situation de détresse et n'est pas en mesure de subvenir à son entretien a le droit d'être aidé et assisté et de recevoir les moyens indispensables pour mener une existence conforme à la dignité humaine ».

La CSIAS affirme même que l'aide sociale découle d'autres droits constitutionnels : « Il ressort de diverses garanties constitutionnelles (notamment la protection de la dignité humaine, l'interdiction de la discrimination et la liberté personnelle) que les prestations couvrant les besoins de base ne se limitent pas à assurer la survie, mais qu'elles doivent permettre une

participation minimale à la vie sociale, culturelle et politique » (CISIAS 2020 : 4). Nous pouvons également ajouter que le droit à l'aide sociale découlent également du droit international, comme nous avons pu le voir dans la partie historique (TABIN 1999 : 174-175).

L'aide sociale a pour but de garantir « la dignité humaine », qui serait préservée par le couvrement de « besoins de base ». Or, ces besoins de base sont perçus ici comme étant remplis par une forme d'intégration déclinée sous plusieurs angles (social, culturel, politique). Ainsi, la dignité humaine serait donc préservée selon nos interviewé·e·s tant qu'elle permet une forme d'intégration à la société, comme l'explique ce·tte professionnel·le de l'aide sociale :

« On parle de l'aide sociale comme étant un minimum social, qui doit permettre un minimum de vie quand même active et externe. De pouvoir quand-même aller boire un café de temps en temps. »

Ici, le terme intégration est utilisé comme une catégorie de la pratique en tant que résultat escompté de la politique sociale. En lui fournissant selon notre interlocuteur·trice « assez d'argent pour aller boire un café », la société donne à l'individu par l'intermédiaire de l'aide sociale le « droit » de participer à la vie sociale. En ce sens, le recours à l'aide sociale est un moyen donné par l'État de jouir de ce droit.

En permettant une participation minimale à la vie sociale, les institutions de l'aide sociale sont un moyen de réguler les individus afin de leur éviter une situation d'anomie au sens durkheimien. En d'autres termes, l'aide sociale est un instrument de solidarité organique qui participe à la formation d'une cohésion sociale (KELLER 2005). Comme le rappelle Tabin (1999) et Zwick Monney (2015), la formation de la cohésion sociale ou l'intégration de la société est un processus continu qui peut être remis en question et doit donc toujours être maintenu par différents moyens. Les institutions sociales font partie de ces appareils étatiques qui permettent donc de la renforcer. Durant notre recherche, nous avons pu, à partir de nos données, distinguer deux processus de renforcement de la cohésion par l'aide sociale. D'une part, l'aide sociale va permettre à certains individus d'éviter l'exclusion ou alors leur permettre de sortir de cette exclusion. D'autre part, elle va permettre d'exclure les individus indésirables. En effet, comme nous l'avons vu au sein de notre partie théorique, l'intégration est un processus à la fois d'inclusion et d'exclusion (ACHERMANN 2012).

Pour assurer ce double processus, les institutions de l'aide sociale mettent en place toute une série de prestations principalement composées d'une aide financière et de contre-prestations, à savoir les « mesures d'intégration ». En effet, comme l'explique Keller, un des principes communs aux politiques cantonales est le principe selon lequel « l'aide sociale est conditionnée à une activité visant un emploi » (2005 : 41). Il est ainsi affirmé dans les normes de la CISIAS (11.07.2019 : 9) :

Devoir de diminuer le besoin d'aide

La personne bénéficiaire doit tout faire ce qui est en son pouvoir pour réduire et éliminer le besoin d'aide. Permettent notamment de diminuer le besoin d'aide :

la recherche et l'acceptation d'un emploi dit convenable; b. une contribution à l'intégration professionnelle et sociale; c. l'exercice des droits à l'égard de tiers; d. la réduction de coûts fixes excessifs.

Ce point fait l'objet d'une précision :

Dans les situations où des mesures d'intégration professionnelle ou sociale semblent appropriées et raisonnablement exigibles, elles constitueront une condition pour obtenir l'aide (obligation de collaborer → Normes CSIAS F.1).

Le point F.1 auquel est renvoyé cette phrase déclare (11.07.2019 : 65) :

Le versement d'une aide financière peut être soumis à des obligations.

Cette contre-partie est d'ailleurs implicitement évoquée lors de nos entretiens :

« C'est le côté financier qui prime beaucoup pour les gens, ils sont toujours en train de demander des choses au niveau financier. Alors... bah moi je demande plutôt au niveau social, insertion, au niveau enfants comment ça se passe... mais... voilà le financier revient à la charge assez facilement donc... dans un entretien mensuel on parle souvent de budget »

Ici, nous pouvons observer que pour l'assistant·e social·e, parler simplement de la partie financière de l'aide sociale est considéré comme insuffisant, voir péjoratif. Il·elle remet donc la contre-prestation, c'est-à-dire l'insertion, au centre des objectifs de l'aide.

Ainsi, même si l'aide sociale est évoqué comme un droit, qui peut être invoqué en fonction des besoins des individus et qui ne dépend ni d'une cotisation ou de la cause qui a mené à ses besoins, il ne peut pas être invoqué sans contrepartie.

Cette contre-partie d' « insertion » est justement ce qui nous intéresse pour analyser le processus d'intégration en tant que processus d'inclusion et d'exclusion des membres de la société, en particulier des personnes étrangères.

5.1.2.2 L'aide sociale en pratique

5.1.2.2.1 L'accompagnement... jusqu'à la sortie ?

Comme l'explique un·e autre assistant·e social·le, une fois le besoin reconnu et l' « aide matérielle » obtenue, l'assistant·e social·e va tout mettre en place pour que l'usager·ère atteigne en apparence une indépendance financière, comme le précise ce·tte assistant·e social·e :

« A la base, quand on reçoit les gens on a quand même... notre mission c'est de quand-même... que les personnes puissent obtenir d'une manière ou d'une autre le moyen de subvenir à ses besoins. Donc, que ce soit par le travail ou justement par des rentes ou autres, ou des choses comme ça. Donc, on va essayer de voir s'il y a la possibilité de penser à une réinsertion professionnelle. Après, si la personne arrive avec déjà des certificats médicaux, comme quoi elle ne peut pas travailler et puis des arrêts à 100%, ou qu'on voit qu'elle a d'autres choses à faire avant, bah on va prendre le temps de régler les problèmes avant, pour voir si finalement on arrivera à une réinsertion professionnelle. Mais c'est pas forcément le but. Mais le but c'est quand-même qu'on essaie de trouver une solution pour que les gens subviennent à leurs besoins. Mais dans une situation très compliquée, ça ne sera certainement pas la première chose à régler. »

Néanmoins, comme nous pouvons déjà le voir dans cette citation et comme cette personne le confirmera plus tard dans le même entretien, le travail de l'assistant·e consiste, une fois les besoins financiers comblés, à remplir

« l'objectif [qui] est [surtout] de sortir de l'aide sociale ».

Ce que confirme un·e autre professionnel·le :

« Donc voilà, un petit peu quels sont les éléments... qui sont dans, dans la chose avec l'idée assez rapide de se dire, il faut que la personne, on puisse la sortir de l'aide sociale. Donc comment est-ce qu'on pourrait sortir cette personne de l'aide sociale, si c'est possible. »

En effet, l'indépendance financière consiste surtout à sortir du statut d'« assisté » par différents moyens. Pour cela, l'assistant·e social·e établit selon chaque situation une forme de hiérarchisation et priorisation des mesures à prendre dans l'accompagnement :

« C'est au cas par cas ouais. Parce que des situations toutes simples il n'y en a pas beaucoup hein. Souvent, il y a mille trucs en fait qui... qui... ouais... il y a plusieurs problématiques, donc on essaie un peu de prendre le plus possible dans un certain ordre pour pouvoir avancer mais ce n'est pas toujours facile. Parce que c'est compliqué... les gens ils sont dans... c'est leur vie quoi. Et ce n'est... et puis on les voit pas tous les jours, on est pas tout le temps là pour les soutenir aussi ou comme ça, donc euh. Après on peut discuter en entretien de qu'est-ce qu'il faudrait faire ou qu'est-ce qu'eux y peuvent mettre en place, ou quelque chose comme ça et puis après, le mois d'après ils ont rien fait. Parce qu'ils ont pas eu la force, parce qu'il y a encore autre chose qui s'est passé entre deux ou je ne sais pas quoi, enfin voilà. Non, on n'a pas une grille, une checklist... »

Un moyen pour sortir de l'aide sociale qui est souvent évoqué lors des entretiens, certainement moins en raison d'une préférence de pratique qu'en raison des procédures à suivre dans le travail d'assistant·e social·e est le recours à d'autres prestations sociales. Il s'agit par exemple du recours aux subsides pour l'assurance maladie, aux bourses d'études ou encore aux assurances sociales, principalement assurance-invalidité et assurance-chômage :

« Après, il y a tout ce qui est accompagnement social, accompagnement administratif, démarches diverses, enfin...voilà. Ce qu'il faut comprendre c'est que l'aide sociale est subsidiaire à toutes autres assurances. Donc s'il y a des démarches qui doivent être faites pour d'autres assurances, elles doivent être faites par la personne mais nous on peut l'accompagner dans ces démarches-là »

Une autre personne affirme :

« Donc les grandes pistes c'est l'emploi, donc un salaire et pis elle sort de l'aide sociale, c'est... avoir droit à du chômage, donc là on intervient souvent sur très courte durée pour... en attendant une décision ou ça peut être une demande AI ou des prestations sociales, où là il faut faire une démarche administrative et pis un suivi »

La sortie de l'aide sociale énoncée par les assistant·e·s sociaux·ales comme un objectif en soi n'est pas étonnant puisque statistiquement, cela représente une proportion significative de cause de sortie de l'aide sociale. En effet, Zwick Monney (2015 : 70) rappelle que « l'aide sociale est remplacée par une assurance sociale dans 16,9% des cas et par une autre prestation sous condition de ressources dans 9,9% des cas » (OFS 2010 cité dans KELLER 2005 : 70).

Ainsi, nous pouvons voir au sein de cette partie que l'horizon à atteindre est bien de ne plus recourir à l'aide sociale. Cela montre que le premier enjeu n'est pas tant d'être « inséré » dans la société mais plutôt de sortir du champ de vision de l'institution de l'aide sociale. Ainsi, la notion d'invisibilité dans l'intégration présentée par Oriol (1984 cité dans TABIN 1999 : 70) n'est pas seulement valable pour les personnes étrangères mais également pour l'ensemble des individus qui ne peuvent pas subvenir à leurs besoins.

Néanmoins, l'intégration par l'« insertion » reste toutefois au cœur des objectifs de l'aide sociale. En effet, les autres moyens de sortir de l'aide sociale concernent toutes les formes d'accompagnement et de « mesures d'insertion » que nous allons examiner plus en détails dans les parties suivantes. Il s'agira de l'accès au marché du travail, de l'accompagnement dans la préparation à l'accès au marché de l'emploi et enfin de l'accompagnement des personnes pour lesquelles la sortie de l'aide sociale n'est pas ou peu envisagée. En passant en revue ces formes d'accompagnement qui forment en partie le métier de l'assistance sociale, nous tenterons de comprendre quelles sont les critères d'intégration inhérents au système de l'aide sociale et quelles sont les structures d'opportunité qui sont offertes par l'institution aux usager·ère·s pour parvenir à sortir de l'aide sociale. Enfin, il s'agira de voir quelle est la place donnée aux personnes étrangères au sein de ce processus d'intégration.

5.1.2.2 Le Saint Graal : le statut de travailleur

L'accès au marché de l'emploi occupe une place prépondérante parmi les objectifs de l'aide sociale. En effet, non seulement il constitue l'un des moyens les plus évident pour sortir de l'aide sociale mais il apparaît comme étant le moyen d'accéder au statut social le plus valorisé au sein de la société, à savoir celui de travailleur·euse.

En effet, nous pouvons relever qu'il est préférable d'avoir un statut de travailleur·euse précaire que de celui d'usager·ère·s de l'aide sociale. Un·e assistant·e social·e nous explique en effet que le « minimum vital » calculé par l'aide sociale est inférieur à celui du service des poursuites :

« Mais ces normes sociales, sont plus basse que le minimum vital calculé par l'office des poursuites. [...] Parce que l'office des poursuites c'est des normes fédérales et là on a des normes cantonales. En plus, je pense qu'il y a une volonté politique, que je n'ai jamais vue de manière explicite, mais qui pourrait bien expliquer des choses. Les gens qui sont aux poursuites sont généralement des personnes salariées. Donc, l'idée c'est quand-même de leur permettre de maintenir leur emploi, et puis de ne pas les démotiver totalement. Alors qu'à l'aide sociale on a aussi des personnes salariées, mais souvent c'est des petits salaires à cause du taux d'activité ou alors le salaire est petit, même à un taux de 100% la famille est grande et les revenus sont insuffisants. Donc, il y a peut-être cette logique de..., voilà... de ne pas pousser les gens à la facilité quand ils sont déjà aux poursuites, même si le système est parfaitement imparfait. Il ne prend pas en compte les impôts qui sont dus, et puis les impôts sont toujours calculés sur le salaire entier sans la déduction des poursuites. Ce qui n'est pas illégitime, mais ce qui pose un gros problème pratique pour les personnes. »

Cela signifie en d'autres termes qu'il vaut mieux être travailleur·euse et endetté·e que de recourir à l'aide sociale. Cela est justifié par une forme de justice sociale selon laquelle les travailleur·euse·s, en tant que contributeur·trice·s à la vie économique de la Suisse doivent être favorisé·e·s par rapport à ceux·celles qui n'y contribuent pas :

« Il y a un principe important aussi, un principe d'égalité de traitement. Qui ne vaut pas seulement entre bénéficiaires, mais qui vaut aussi entre bénéficiaires et la frange de 10% la plus pauvre de la population. Donc on doit être attentif dans l'aide qu'on délivre, à ne pas favoriser une personne bénéficiaire de l'aide sociale par rapport à quelqu'un qui a ses propres revenus, mais qui se trouve juste à la limite de l'obtenir. »

La première citation explicite également le principe de la stratégie globale en Suisse en matière de politique sociale du « retour à l'emploi » (KELLER 2005 : 41) que nous avons abordé plus haut. Il est intéressant de noter que la politique sociale orientée vers l'emploi ne s'adresse pas, dans la pratique du moins, à tou·te·s les usager·ère·s :

« Après là on parle uniquement de types de bénéficiaires un peu particuliers, donc qui sont en capacité de travail et qui sont preneurs de ces mesures aussi. Parce qu'on a aussi tous les profils pour qui on fait que de l'accompagnement social, ou de l'aide à la survie aussi, ça existe. »

En effet, cette forme d'accompagnement est celle qui est prévue pour les personnes qui sont jugées comme étant « employables » ou « plaçables ». Comme nous le verrons par la suite, les usager·ère·s sélectionné·e·s durant le processus d'inscription au service de l'emploi, voie privilégiée pour l'intégration professionnelle, seront au final les individus les plus « proches du marché du travail », ce qui signifie, selon un·e autre :

« Ça veut dire que c'est des personnes qui bah ont... soit c'est des personnes qui viennent d'arriver à l'aide sociale, c'est-à-dire que bah ils ont un emploi, ils ont eu droit au chômage et pis qui arrivent à l'aide sociale en général ça c'est des gens qui sont proches du marché de l'emploi. C'est des gens qui ont eu un emploi dans les deux dernières années je dirais les personnes proches du marché de l'emploi. Et c'est ceux qui ont pas de problématique ou peu de problématiques... »

Nous verrons que dans la pratique, la politique de retour à l'emploi est un moyen de régulation (intégration *de* la société) pour permettre aux individus de s'intégrer à la société. De plus, comme nous l'avons vu dans la partie théorique, le processus d'intégration se caractérise à la fois par l'inclusion mais aussi par l'exclusion. Ainsi, nous verrons que la politique de retour à l'emploi permet également d'évaluer, de sélectionner et de hiérarchiser les individus au sein de la société.

5.1.2.2.3 Accès au marché de l'emploi : un parcours de combattant·e

Comme nous l'avons dit précédemment, le moyen privilégié et surtout le plus valorisé pour sortir de l'aide sociale est l'accès au marché de l'emploi. Or, comme nous allons le voir, la route pour y accéder peut parfois relever du parcours du combattant.

Lorsque nous avons interrogé les assistant·e·s sociaux·ales, une réforme dans la répartition des compétences en matière d'« intégration professionnelle » avait été mise en vigueur depuis quelques mois. Aujourd'hui, ce n'est plus le rôle des services sociaux d'accompagner les usager·ère·s dans l'intégration professionnelle mais au service de l'emploi. Auparavant, la répartition des rôles était plus ambiguë. Certains services sociaux jouaient partiellement ce rôle, notamment par le biais du·de la « conseiller·ère·s en insertion ».

« Ce qui change par rapport à avant, c'est que... ça nous arrivait d'aller jusqu'à, effectivement chercher des emplois. Par le bouche à oreille, etc. A être en relation directe avec les entreprises. Parfois aussi, où il y avait quelques collaborations qui avaient pu se mettre en place, qui prenait des stagiaires soit avec un engagement sérieux pour vraiment leur apprendre des choses. D'avoir un vrai suivi, d'avoir un vrai certificat et d'avoir une sorte d'attestation de ce qui avait été appris. Soit, en échange d'un engagement. Ça s'est fini ! Maintenant tous ces éléments-là passent par le service de l'emploi. »

Il existe encore dans certains services des « conseiller·ère·s en insertion », mais depuis l'application de cette nouvelle réforme, leur rôle a changé :

« Mais maintenant, c'est un peu moins, parce qu'avec la réforme du chômage dans le canton, bah c'est vraiment le chômage qui est l'entrée pour ce genre de... de plan, bah ils sont obligés... tous ceux qui cherchent un employé doivent passer, doivent s'annoncer au chômage d'abord et c'est plutôt le chômage qui doit placer les gens. Donc maintenant notre coach c'est vrai que son travail est entrain de changer aussi parce qu'il aurait plus le droit de placer les personnes qui seraient employables tout de suite, c'est le chômage qui doit faire ça donc... donc on lui enlève un peu... on restreint, lui doit s'occuper des gens qui sont plus... qui passent plus le [test 1 d'employabilité], donc le [test 1 d'employabilité], c'est les compétences de base pour le chômage. »

Nous avons donc pu constater que les services étaient encore en période d'adaptation concernant la mise en application au quotidien de cette nouvelle réforme. La répartition des rôles entre le service de l'emploi et les services d'aide sociale fait donc encore l'objet d'ajustements.

Si les pratiques entre les différents services ou même entre les assistant·e·s sociaux·ales peuvent différer, nous pouvons cependant schématiser les étapes du parcours d'une « intégration professionnelle ». Depuis cette réforme, le canal privilégié et recommandé dans une directive cantonale pour accéder au marché de l'emploi est donc l'inscription au service de l'emploi :

« Ça, ça je pense pas, c'est rien que le fait d'être au service social en fait c'est ça qui implique directement le fait de... d'être inscrit au chômage pour moi, j'ai l'impression que ça donne plus de chance en fait aux gens de bah d'obtenir des cours de français si c'est ça, enfin d'avoir plus d'opportunités de vite avoir... ouais de trouver plus vite une solution qui va les aider à sortir de l'aide sociale. »

Cette inscription se fait obligatoirement par l'intermédiaire de l'assistant·e social·e (ce qui n'était pas le cas avant la réforme) :

« Ils [le service de l'emploi] refusent qu'ils aillent tous seuls là-bas, parce que c'est nous qui devons envoyer le formulaire, c'est nous qui devons le remplir avec les personnes. [...] il faut pas qu'il y ait de dossiers ouverts chez nous parce que sinon ça râle [au service de l'emploi] »

Lorsque la personne a droit à des indemnités-chômage, elle est nécessairement inscrite au service de l'emploi en vertu du principe de subsidiarité. Mais lorsque ce n'est pas le cas, l'usager·ère doit passer toute une série de tests formels ou informels qui vont lui permettre d'être inscrite au service de l'emploi et donc d'accéder aux mesures d'insertion professionnelle. C'est à l'assistant·e social·e d'évaluer si les conditions sont réunies pour que la personne puisse entamer le parcours d'intégration professionnelle et tenter de l'inscrire au service de l'emploi.

Nous pouvons donc considérer qu'il s'agit là d'un premier test informel. Déjà à ce moment précis, nous pouvons déduire que l'assistant·e social·e anticipe si l'usager·ère risque de passer la rampe de la prochaine évaluation, c'est-à-dire ce que nous avons appelé le « test 1 d'employabilité ». En effet, il faut savoir qu'il suffit qu'un seul critère ne soit pas rempli pour que l'usager·ère échoue le test et se voit refuser l'inscription au service de l'emploi.

Lorsque l'assistant·e social·e juge que les conditions sont réunies pour entamer ce parcours, il·elle proposera à l'usager·ère de lui faire passer ce « test 1 d'employabilité » qui a pour but d'évaluer si la personne correspond aux critères du service de l'emploi :

« Donc, ce qu'il se passe, c'est que depuis le mois de mars on fait passer ce qu'on appelle un [test 1 d'employabilité] aux personnes pour lesquelles on se dit qu'il y a un moyen d'aller soit sur l'insertion socio-professionnelle, soit sur l'intégration professionnelle. Quand le [test 1 d'employabilité] a échoué, c'est-à-dire qu'il y a un manque quelque part en compétences de base ou en aptitude, enfin en manière d'être. Ça nous permet de détecter quel est le problème et puis on peut orienter maintenant de manière beaucoup plus juste et sûre sur la bonne mesure d'insertion pour palier le problème. Et puis, une fois qu'on a palier le problème on refait passer le [test 1 d'employabilité], il est réussi. A ce moment-là, on en informe le service régional de placement, et puis eux, ils font passer alors un [test 2 d'employabilité], qui est encore beaucoup plus costaud. S'il est échoué, ils nous expliquent en quoi et puis nous on continue nos mesures propres d'insertion professionnelle. Et puis, si c'est réussi, là ils prennent le relai et puis ils offrent leurs mesures d'intégration professionnelle. »

Comme ce·tte professionnel·le en témoigne, lorsque l'usager·ère réussit ce test, il·elle peut obtenir un premier rendez-vous avec un·e conseiller·ère du service de l'emploi. S'il·elle échoue,

il est probable que l'assistant·e social·e l'inscrive à une mesure d'« insertion socio-professionnelle », qui vise notamment à « préparer » l'utilisateur·ère à correspondre aux exigences du service de l'emploi.

Lorsque le « test 1 d'employabilité » est passé et réussi, la personne doit encore passer un autre test, cette fois-ci seule, par le biais d'internet, avant de se rendre au premier rendez-vous avec un·e conseiller·ère du service de l'emploi. Celui-ci, que nous allons appeler « test intermédiaire », consiste à veiller à ce que l'individu connaissent bien les droits et les devoirs liés à l'assurance-chômage. Enfin, lors du premier rendez-vous au service de l'emploi, l'utilisateur·ère passe encore un autre test, ce que nous avons appelé « test 2 d'employabilité », comme le décrivent deux assistant·e·s social·e·s :

« Bah si, s'il est passé dès, dès la... s'il est accepté bah... s'il est accepté voilà. Et s'il passe pas bah... si... on fait, il faut faire une insertion au moins trois mois pour... pour voir s'il a pu faire valider des acquis ou avoir, obtenir que ça passe, et pis effectivement, on refait passer le [test 1 d'employabilité], et pis on le renvoie. Mais après souvent le problème, c'est que le [test 2 d'employabilité], c'est eux qui font passer et... c'est au [test 2 d'employabilité] que ça passe pas. »

« En fait ce qu'il faudrait nous, c'est préparer les gens à réussir le [test 2 d'employabilité] plutôt, je crois que le coach il doit un peu en savoir plus. Parce que finalement c'est ça... on sait quoi répondre pour le passer hein, c'est pas... c'est pas... après c'est vraiment le [test 2 d'employabilité] qu'il faut réussir à passer ... »

Ainsi, pour résumer, l'utilisateur·ère doit, par son comportement et son attitude, prouver à l'assistant·e social·e qu'il·elle peut accéder au marché de l'emploi, puis passer trois tests formels différents pour pouvoir être inscrit·e au chômage.

5.1.2.2.4 De l'insertion à l'exclusion : tri et formatage des usager·ère·s

Nous reviendrons sur ce processus pour analyser les marges de manœuvre de l'assistant·e social·e. Il s'agit dans cette partie de se pencher plus particulièrement sur les différents obstacles possibles à l'intégration professionnelle. Pour ce faire, nous allons examiner plus en détails les critères d'évaluation de ces tests et les analyser sous l'angle du processus d'intégration des personnes étrangères.

5.1.2.2.4.1 Convaincre l'assistant·e sociale

Le premier obstacle consiste à convaincre l'assistant·e social·e que les conditions sont réunies pour entamer le reste des étapes menant à l'inscription au chômage. Cela dépendra de divers facteurs tels que la perception de la « motivation » de l'utilisateur·ère à travailler, la stabilité de ses conditions de vie et les « aptitudes » de la personne à s'insérer sur le marché de l'emploi. :

« C'est à nous d'évaluer justement [à qui il·elle·s va faire passer le test 1 d'employabilité]. Parce que moi si j'ai une personne qui arrive à l'aide sociale qui bah déjà est sous certificat médical, bah ça sert à rien, elle va pas passer le [test 1 d'employabilité] parce qu'elle est pas plaçable. Elle peut pas être inscrite [au service de l'emploi]. Si y a une personne qui je sais pas a une dépendance de substances et pis que je vois très bien qu'il tiendra pas une semaine, bah je vais pas l'inscrire au [test 1 d'employabilité]. C'est vraiment à l'assistante sociale d'évaluer bah si la personne est motivée, si ça va marcher... si elle est sûre de la démarche, parce qu'il

faut savoir qu'eux ils ont aussi serré la vis. C'est-à-dire que... suffit qu'ils manquent deux rendez-vous ou qu'ils fassent pas leur recherche d'emploi et pis ils ferment leur dossier. Pis après faut tout recommencer. »

Comme nous pouvons le voir dans cette citation, c'est le service de l'emploi qui décide de l'inscription de l'utilisateur. Ainsi, avant de faire passer le test 1 d'employabilité, l'assistant·e social·e va anticiper les attentes des collaborateur·trice·s de ce service dont les exigences ont augmenté depuis la réforme. En effet, celui-ci peut par exemple fermer un dossier si un·e usager·ère ne se présente pas au premier rendez-vous. Dès lors, si l'assistant·e social·e constate que l'utilisateur n'est pas toujours présent·e à ses rendez-vous, il·elle ne va pas forcément tenter de l'inscrire d'emblée au chômage. Parmi les facteurs déterminants dans l'appréciation de l'assistant·e social·e, il y a l'attitude et le comportement de l'utilisateur :

« Pis après bah voilà c'est eux aussi qui nous disent oui, non, pis après y a des fois où on vérifie. Ça permet aussi de vérifier si la personne elle est motivée, si la personne elle peut tenir un engagement... moi ça m'est arrivé. Et pis bah on voit directement que si elle va pas au premier rendez-vous de la convocation, c'est qu'elle sera pas apte à tenir un emploi, donc ça permet aussi de regarder certaines choses. »

Parfois, il y a d'autres éléments qui entrent en considération qui sont moins liés au comportement ou aux aptitudes de l'utilisateur qu'aux conditions de vie ou à des raisons médicales. Ce genre de problématiques peuvent alors également retarder l'inscription de l'utilisateur à de mesures d'intégration professionnelle ou socio-professionnelle :

« Et pis ensuite c'est de parler un petit peu de où en est la personne pour que je puisse me faire une idée de, dans quel cadre on est en train de travailler... donc ça peut être par rapport à quelles sont ses compétences, quel est son parcours de vie, quelles sont les choses qui l'empêchent d'avancer, quelles sont les priorités des problèmes à régler, parfois, c'est de commencer par avoir un... lieu de vie qui soit adéquat, qui peut ne pas l'être parce que... parce que la personne elle est placée dans un hôtel dans un foyer ou qui est dans... chez sa famille mais ou y a des violences ou... voilà, ce genre de choses. Des fois c'est faisable, des fois ça l'est pas. ne sont pas encore, voire pas du tout et l'assistant·e social·e va considérer qu'il y a d'autres éléments à régler »

Ainsi, avant d'envisager une potentielle intégration professionnelle, l'assistant·e social·e va donc identifier une série de « problèmes » qu'il s'agira de régler. Il y a les problématiques externes à l'utilisateur (lieu de vie, santé, etc.) qui ne dépendent pas de leur volonté et d'autres facteurs qui, quant eux, dépendent plus de l'utilisateur et peuvent être modifiés pour le·la rendre « employable ». Ces derniers sont évalués lors du passage du « test 1 d'employabilité », qui est résumé ainsi par un·e de nos interviewé·e :

« C'est nous qui le remplissons, alors c'est un dossier informatique, c'est un papier où y a des croix et... y a toute une partie où y a les informations de la personne, c'est-à-dire nom, prénom, numéro AVS, etc. On doit mentionner si la personne est étrangère, quel permis elle a et pis après bah y a des questions qui doivent être répondues par

oui ou par non. C'est-à-dire si y a déjà eu des dispositifs mis en place, soit par le chômage, soit par l'AI, s'ils sont prêts à faire les recherches d'emplois, s'ils sont prêts à se déplacer dans l'ensemble du canton, enfin voilà ce genre de questions. Et après y a... des questions plutôt sur les compétences, donc c'est eux qui doivent juger leurs compétences. Donc y a déjà le savoir-faire, c'est justement les maths, l'informatique, le français écrit et parlé. Pis ils doivent se donner une appréciation entre très bon, bon, faible et très faible. Donc ça c'est eux qui répondent. [...] Et après y a la catégorie des savoirs-être[s], c'est... au niveau de l'hygiène, au niveau de la ponctualité, au niveau du travail en équipe, ça c'est, voilà c'est eux qui se... s'autocritiquent disons. »

L'ensemble des critères mentionnés peuvent paraître anodins et faciles à « passer » pour un certain nombre d'usager·ère·s, comme l'ont relevé plusieurs de nos interviewé·e·s. Néanmoins, il arrive régulièrement que certain·e·s soient « recalé·e·s » à ce stade ou à d'autres stades du processus d'inscription au service de l'emploi. C'est en nous penchant plus en détails sur les critères menant à un recalage que nous allons pouvoir évaluer comment se déroule le processus d'exclusion.

5.1.2.2.4.2 Le droit de séjour

Le premier critère qui apparaît ici concerne directement les personnes étrangères au sens du statut légal. En effet, si la personne n'a pas un permis de séjour ou d'établissement valable, elle « échoue » le test d'emblée. Cela signifie qu'une personne dont le droit de séjour est en cours de renouvellement ou qui attend une décision suite à un recours (ce qui peut durer plusieurs années) ne peut pas s'inscrire au service de l'emploi et donc ne peut pas accéder aux mesures d'insertion professionnelle. Un·e assistant·e nous a présenté un cas concret :

« Ici y a le permis de séjour. Donc ça effectivement, [le·la] coach [en insertion] m'avait mis pour une [personne] dont le permis était en renouvellement, m'avait dit mais ça passe pas le [test 1 d'employabilité], le fait qu'il soit en renouvellement. Il faut qu'elle ait un permis valable pour pouvoir... bah être employable en fait. Donc le chômage dit stop à ce genre de... [...] Voilà. Mais du coup moi j'avais fait, c'était en mai, en mai je l'avais fait passé, il m'a dit on le, on le transmet pas et puis... finalement bah en octobre on a eu ce mail, bah cinq mois après parce que c'était toujours en renouvellement... ce mail [de l'institution cantonale en matière de migration] qui disait oui elle peut chercher un emploi, donc du coup on a... on l'a renvoyé, avec ça, avec ce mail disant voilà, merci d'inscrire [au chômage]. »

Ainsi, nous pouvons voir ici que ce test peut être un véritable frein pour les personnes étrangères et notamment pour celles dont le droit de séjour n'est pas clarifié. Cela peut avoir de grandes répercussions sur leur droit de séjour ou d'établissement en Suisse puisque, comme nous l'avons vu précédemment, l'accès au marché du travail est souvent une condition importante pour pouvoir rester en Suisse.

5.1.2.2.4.3 Les compétences professionnelles

Le second critère qu'il nous paraît intéressant de soulever concerne la catégorie « savoir-faire ». Nous pouvons mettre en avant ici plusieurs éléments. D'une part, l'existence de cette partie signifie qu'il est nécessaire d'avoir certains acquis en matière de compétences professionnelles pour accéder aux mesures d'insertion professionnelle. Il s'agit là principalement de compétences en mathématiques et en informatique. Or, la distribution de ces ressources s'inscrivant dans des

conditions sociales déterminées, ces critères sélectionnent et éliminent les individus les moins privilégiés :

« Parce ce que ce qui était problématique, y avait beaucoup de personnes... qui avaient des métiers par exemple dans le bâtiment ou voilà savent pas forcément envoyer un mail ou qui savent pas faire un tableau Excel. »

Le phénomène est le même concernant le « test intermédiaire » du service de l'emploi, comme l'explique une assistant·e social·e à propos d'une usagère :

« Bah là typiquement pour moi, cette dame-là, le fait qu'elle soit étrangère fait que... enfin renforce les différences culturelles. Des différences culturelles qui peuvent aussi exister chez les Suisses, par rapport à les gens qui ont construits ce système-là, ce protocole, [du service de l'emploi], c'est des gens qui font partie d'une classe sociale, qui font partie d'une culture... voilà. Cette personne elle en fait pas partie. Elle vient de... de France, du sud de la France, je sais plus exactement... Pays basque. Elle est... elle a bossé dans des homes pour personnes âgées mais sans formation, elle suit juste des petites formations, sur le tas enfin comme ça, elle fait très clairement pas partie de... de ces gens qui manient avec aisance un quizz ou un truc sur internet, elle se débrouille mais ça s'arrête là. »

Ainsi, les personnes privilégiées par ce critère sont les personnes moyennement et hautement qualifiées. Il exclut en outre celles qui ne maîtrise pas les outils informatiques et les mathématiques, soit des personnes appartenant probablement aux classes sociales les moins privilégiées, qui par exemple, occupent habituellement des métiers non ou peu qualifiés. Or, selon l'OFS, « la part des personnes sans formation postobligatoire est d'un quart chez celles de nationalité étrangère, soit deux fois plus élevée que chez celles de nationalité suisse. Elle est particulièrement élevée chez les personnes de nationalité étrangère issues d'un pays de l'Europe du Sud (plus d'un tiers) et chez celles de l'Europe de l'Est ou de pays extra-européens (30,1%, cf. graphique G2.8). » (2019 : 15). Ainsi, si ces critères ne visent pas uniquement et directement ces catégories d'étranger·ère·s, il n'en reste pas moins que c'est donc une population particulièrement sensible à l'exclusion par des critères de qualification. Cette statistique indique en outre que les personnes les moins qualifiées en Suisse sont les personnes ressortissant·e·s des pays d'Europe de l'Est ainsi que les ressortissant·e·s d'États tiers, ce sont donc elles qui sont susceptibles d'être le plus exclue par ces critères de sélection liés au niveau de qualification.

5.1.2.2.4.4 La langue

L'obstacle qui apparaît le plus clairement dans ce test et qui concerne principalement les personnes issues de l'immigration est le critère de la langue :

« Toutes les personnes bénéficiaires de l'aide sociale sont censées être inscrites [au service de l'emploi] dans les deux mois qui suivent l'ouverture de leur dossier. Alors concrètement c'est pas ce qui arrive, enfin c'est pas ce qui arrive tout le temps. Y a des gens qui passent pas le [test 1 d'employabilité]. [...] Nous ça nous pose aussi un souci parce que c'est des gens qui ont, qui ont aussi envie de... de travailler ou qui ont des compétences professionnelles mais il leur manque les compétences linguistiques bah... eux ils sont recalés, donc... là on est un peu en train de se battre

donc... avec [le service de l'emploi] bah pour essayer de faire bouger les choses, leur faire comprendre que bah voilà... c'est des gens qui pourraient tout à fait travailler qui sont proches du marché de l'emploi, c'est pas parce que ils savent pas écrire le français qu'ils peuvent pas travailler »

Un·e autre interviewé·e le relève également :

« Mais d'un autre côté, c'est un peu restrictif parce que ça veut dire qu'il pourrait y avoir une personne qui est complètement apte, qui présente bien, qui est forte en informatique, qui répond à tous les critères mais qui parle pas le français ou parle pas bien français, bah ils vont la considérer inapte au placement alors que concrètement elle est apte au placement. Je veux dire elle est pas en incapacité de travail, elle a pas de problème de santé, voilà donc du coup elle pourra pas bénéficier d'un de ces suivis. »

Il est tout à fait intéressant que le critère de la langue apparaisse comme une condition d'inscription au service de l'emploi et aux mesures d'insertion professionnelle. En effet, c'est un critère qui vise directement les personnes étrangères. Ainsi, le degré d' « aptitude » requis dépend d'un critère culturel, ce qui fait écho aux critères d'intégration de la politique migratoire. Ainsi, pour pouvoir bénéficier de l'accès au marché de l'emploi et être inséré » professionnellement, il fallait d'abord être intégré culturellement. Lorsque ce critère n'est pas rempli, la personne a la possibilité de suivre un cours de français qui lui permettra ensuite repasser le test. Cet obstacle peut avoir de lourdes conséquences pour une personne dont le séjour en Suisse dépend de l'accès au marché de l'emploi. En effet, devoir atteindre un certain niveau de français, même si celui-ci requis est basique, demande certaines ressources et du temps, temps qui peut être précieux lorsque la date de prolongation d'un permis de séjour se rapproche.

5.1.2.2.4.5 Un manque de ressources et la peur du non-renouvellement du séjour

Enfin nous pouvons identifier une série d'autres types d'obstacles au sein de ce processus, tels que le manque de réseau social ou de ressources matérielles :

« Et pis le fait qu'elle soit là, qu'elle ait cette angoisse de perdre son permis, qu'elle ait pas d'ordinateur à disposition, son ami, je pense pas qu'il en ait non plus. Donc il faut trouver un ordinateur, elle vient de débarquer, je crois qu'elle est arrivée en Suisse en... juin ou juillet, donc elle a pas de réseau... voilà. Son copain n'en avait peut-être pas non plus, il est [à Nom de la commune] depuis longtemps mais... enfin voilà, ils ont pas trouvé d'ordinateur. Donc je pense que tout ça, c'est une indication. Ça veut pas dire que quelqu'un qui est en Suisse depuis trois générations n'aurait pas eu ce type-là de problème, là aussi, mais le fait que la personne est étrangère, arrivée depuis peu, peut compliquer les choses. »

Dans ce cas, le·la professionnel·le de l'aide sociale souligne plusieurs difficultés que peuvent avoir les usagers·ères dans le processus d'inscription au service de l'emploi. Il·elle souligne enfin le poids psychologique que représente l'incertitude quant au risque de perte du permis de séjour ou d'établissement et son incidence sur le processus menant à l'intégration professionnelle :

« On doit les mettre en... en... vigilance que le fait qu'on ouvre le dossier peut faire qu'elles vont perdre leur permis ou ne l'obtiennent jamais si elles l'ont pas encore. Et... bah ça ça peut être... source de pas mal de temps pris dans le premier rendez-vous et de pas mal d'angoisse à gérer parce que... bah... en général les personnes n'ont pas très envie de perdre le permis. Elles ont assez conscience du risque qu'elles prennent... et en même temps, ayant ouvrir un dossier de ce type-là... où... me disait mais j'ai vraiment tout fait, là je peux plus... on arrive, avec mon copain, 300 francs pour vivre pour le mois, quand le loyer était payé c'est pas possible, donc j'ai pas le choix, je suis obligée de venir. Et... et ça pour moi ça a des conséquences sur l'indisponibilité qu'a la personne pour entrer dans d'autres démarches après, par rapport au chômage, par rapport à une insertion... professionnelle quelle qu'elle soit, ou ou n'importe quelle démarche en fait. Parce que la tête est tellement prise par cette angoisse que... bah que y a plus de place pour autre chose en gros. »

Là encore, nous pouvons observer que la procédure pour parvenir à l'inscription au chômage et potentiellement au marché du travail peut être facilitée pour les personnes correspondant aux critères du service de l'emploi mais peut être au contraire très excluant pour les personnes qui, selon cette évaluation, n'y répondent pas, et parmi eux, une certaine catégorie d'étrangers, notamment celle qui n'est pas jugée assez qualifiée et/ou dont le niveau de français est insuffisant. Or, selon les dernières statistiques de l'aide sociale, « on peut dire que plus le niveau de formation est élevé, plus le taux de sortie de l'aide sociale grâce à l'amélioration de la situation d'activité augmente (sans formation professionnelle: 5,4%, avec diplôme du degré secondaire II: 9,7%, avec diplôme d'une haute école: 11,1%) » (OFS : 23.12.2019). Cette catégorie de personnes étrangères en a besoin d'une part car elle est particulièrement sujette à la précarisation en raison de sa faible qualification mais aussi car son séjour en Suisse est potentiellement menacé par le recours à l'aide sociale. Ainsi, les personnes qui auraient potentiellement le plus besoin des mesures d'intégration professionnelles sont celles qui en sont le plus exclues.

Toutefois, il convient de rappeler que l'accès aux mesures du service l'emploi n'est pas le seul moyen d'accéder au marché de l'emploi. Néanmoins, ce constat relève un certain paradoxe au sein de cette politique censée représenter un outil d'intégration de la société par les institutions de l'aide sociale.

5.1.2.2.4.6 Le tri et la régulation par l'évaluation des comportements

Enfin, le dernier élément que nous allons aborder dans cette partie est la sélection par l'évaluation des comportements. Comme nous avons déjà pu l'entrevoir, certains critères liés à l'attitude et à la conduite jouent une place importante au sein du processus. Toute une partie du « test 1 d'employabilité » concerne l'évaluation des compétences relatives au comportement et à la présentation de soi, qu'on appelle les « soft skills » ou « compétences douces » dans le vocabulaire professionnel. Là encore, l'accès au marché de l'emploi se voit réservé aux individus respectant les normes sociales : autonomie, ponctualité, capacité à travailler en équipe, disponibilité, flexibilité, mobilité, motivation, respect de la hiérarchie, respect des consignes. Les exigences formulées pour répondre aux exigences du marché de l'emploi sont parfaitement explicitées.

Les « compétences douces » renvoient tout à fait la politique disciplinaire décrite par l'approche foucauldienne de l'État social. Ce phénomène est d'autant plus renforcé par l'instauration d'un système de sanctions et de récompenses :

« Pis à chaque fois dans les forfaits y a des sanctions qui peuvent aller jusqu'à moins 30% selon bah l'appréciation de l'assistante sociale. Donc ils sont sanctionnés soit s'ils font pas de... de recherches d'emploi, si... ils viennent jamais aux rendez-vous, s'ils apportent pas les documents... enfin s'ils mettent les pieds au mur pour tout ce qu'on leur propose, enfin voilà s'il y a un manque de collaboration. En général on peut directement les mettre en forfait moins 15%. »

« Le [bonus] c'est quand la personne elle est placée par exemple par le chômage, elle a droit à un supplément ou si elle est en formation elle a droit à un [bonus] aussi. Et le [bonus 2], c'est quand elle en contrat d'insertion via l'aide sociale, là aussi elle a droit à un [bonus] »

Par ailleurs, la CSIAS précise dans un document qu'« une sanction vise à provoquer un changement de comportement. Elle doit donc être levée dès lors qu'une obligation imposée à la personne bénéficiaire est remplie. » (19.11.2019 : 4).

Cette politique de façonnage des conduites est très perceptible lorsque les assistant·e·s sociaux·ales parlent des objectifs des mesures dites d'« insertion socio-professionnelle » :

« Actuellement le canton nous demande de travailler avec les bénéficiaires sur leurs... compétences de base et puis... leur ma, enfin leur manière d'être aussi, leur comportement... Du coup c'est un petit peu ce genre d'entreprises qui peuvent... aider à travailler là-dessus.

Et ça se passe comment ?

Alors on est encore dans les débuts hein... donc (rires) c'est un peu... encore compliqué exactement comment ils amènent ça, mais typiquement une personne qui n'est pas régulière aux rendez-vous avec nous ou... ouais voilà, jamais ponctuelle non plus... On va essayer de... de travailler ça rien qu'avec elle, en donnant des rendez-vous de manière plus régulière, à des heures variables, comme ça ça démontre aussi pis on peut... aussi essayer de discuter avec, avec la personne de son... de ce manquement-là parce que c'est ce que... c'est comme ça que parle le canton, même si on n'est pas... on n'aime pas vraiment ces termes et pis on essaie de pas les aborder comme ça avec les bénéficiaires, pour pas qu'ils se sentent dévalorisés mais... C'est un petit peu... ce qu'on peut faire comme accompagnement, actuellement. »

Comme l'explique l'assistant·e social·e, le rôle de l'accompagnement vise à « travailler » ou plutôt à modifier les comportements afin que ceux-ci correspondent aux critères du marché de l'emploi. Nous pouvons relever par ailleurs dans cette citation que l'assistant·e social·e n'est pas à l'aise avec les catégories employées au sein de la politique sociale actuelle.

Ainsi, nous avons pu voir à travers les différents obstacles présents que le processus d'inscription au service de l'emploi est en fait un outil de sélection et de façonnage des usager·ère·s en vue de les préparer à l'« insertion » dans le marché de l'emploi. La formule suivante est par ailleurs assez explicite :

« En fait ils [le service de l'emploi] se sont rendus compte que... que y avait, c'est un peu... y avait pas assez de filtres en fait et eux ils ont plus envie entre guillemets que

de suivre la crème de la crème quoi, j'ai l'impression, l'ORP. Donc ils veulent plus se confronter aux personnes qu'ont des problèmes d'hygiène, pour eux, c'est des, c'est des choses qui sont pas... qui coïncident pas avec la réalité du marché de l'emploi. »

Nous retrouvons ici l'une des fonctions du travail social décrite ainsi par Keller : « la mission du travail social est d'expliquer, de justifier, d'imposer et de reproduire les idéaux de son époque » (2005 : 60), l'idéal ici l'accès au statut de travailleur·euse.

5.1.2.3 Conclusion

Au sein de la politique sociale, nous avons pu relever que le statut d'« assisté » est un statut duquel il faut « sortir », dans la mesure du possible, par plusieurs moyens, soit en accédant à d'autres formes de prestations sociale, soit en accédant au statut de travailleur, et en devenant ainsi invisible aux yeux de l'institution de l'aide sociale,. Or, nous avons pu voir que l'accès au marché du travail en tant qu'usager·ère·s à l'aide sociale fait également l'objet d'un processus de sélection des individus « désirables ». Là encore, le statut le plus valorisé est celui des travailleur·euse·s qualifié·e·s, maîtrisant le français et dont les comportements sont jugés comme conformes. La politique sociale est principalement orientée vers un « retour à l'emploi » et se déploie à travers tout un appareil de mesures d'accompagnement vers la « réinsertion » et le façonnage des bonnes conduites. Cet appareil étatique permet alors de faciliter l'accès des membres les plus « forts » ou de « qualité » au marché de l'emploi et au contraire d'exclure les personnes non désirables. Parmi les indésirables, nous avons pu déterminer qu'il s'agit des personnes qui ne correspondent pas aux exigences du marché de l'emploi si l'on considère le processus sous l'angle du rapport entre l'individu et la société dans son ensemble. Les personnes qui sont exclues du système d'intégration sont les personnes non qualifiées, sélectionnées notamment par les critères de compétences en mathématique et informatiques. D'un point de vue intergroupe, c'est-à-dire de la relation entre la communauté nationale d'un côté, et les personnes étrangères d'un autre côté, nous pouvons également tirer quelques conclusions.

En effet, les personnes étrangères peuvent premièrement être défavorisées par le critère de la langue et de la qualification. Ici, nous pouvons voir à l'instar de la politique migratoire que le critère culturel par la langue est fort. Aussi, nous pouvons relever que ces obstacles sont autant de freins à l'intégration, qui pourtant, est exigée à une partie des personnes étrangères, en particulier les personnes provenant des États tiers.

5.1.3 ANALYSE DU PROCESSUS D'INTEGRATION DANS LA POLITIQUE MIGRATOIRE ET LA POLITIQUE SOCIALE : CONCLUSION INTERMEDIAIRE

En conclusion de cette partie sur le processus d'intégration au sein de la politique migratoire et de la politique sociale, nous pouvons relever plusieurs éléments. D'une part, nous avons pu constater que le processus d'intégration se fait en pratique par ce double mouvement d'inclusion et d'exclusion au sein des deux politiques. En effet, au sein de la politique migratoire, nous avons pu relever que la Suisse privilégie une migration facilitée et plus stable pour les individus qui sont perçus comme ressemblant à la communauté nationale d'un point de vue culturel, à savoir les ressortissants des États membres de l'UE/AELE qui ont un statut durable de travailleur, contrairement aux ressortissants des pays dits États tiers qui ont un accès au territoire suisse plus restreint. Celui-ci est généralement issu des droits fondamentaux tels que le droit à la famille qui permet dans une certaine mesure le regroupement familial. Nous avons pu relever que ces derniers devaient correspondre à des « critères d'intégration » contrairement aux

premiers et possédaient un accès plus précaire au territoire, susceptible d'être continuellement remis en question. Ainsi, nous avons pu schématiquement situer divers types de profils sur un continuum d'appartenance à la communauté nationale selon la « force » et la « qualité » de l'individu. Aussi, ce processus d'exclusion des individus évalués comme étant situés à l'extrémité négative de ce continuum participe à renforcer la cohésion et le sentiment d'appartenance au sein de la communauté nationale.

Du côté de la politique sociale, nous avons pu relever qu'en dehors des différences de traitement des individus selon le droit de séjour en Suisse décrit dans la partie contextuelle, il existe également un double processus d'inclusion et d'exclusion des individus. Nous avons pu mettre en exergue qu'à travers le processus de sélection des individus pour l'accès au marché de l'emploi, certaines catégories de personnes étrangères peuvent être défavorisées, notamment celles qui s'éloignent du profil des travailleur·euse·s qualifié·e·s et ou de celui de la communauté nationale à travers le critère de la langue.

L'analyse de ces politiques nous permet de mettre en avant plusieurs éléments communs. D'une part, le statut de travailleur·euse et plus particulièrement le travailleur·euse qualifié·e est dans les deux cas le profil le plus valorisé, qui donne un accès aux droits plus facilité et plus stable. D'autre part, l'aspect culturel et plus particulièrement linguistique est également présent au sein des deux processus de sélection. Cela nous amène aux conclusions intermédiaires suivantes. Premièrement, la politique migratoire est renforcée par la politique sociale du canton puisqu'elle permet de donner un accès plus facilité au marché de l'emploi en premier lieu aux personnes appartenant à la communauté nationale et correspondant aux profils du marché de l'emploi, puis aux personnes étrangères désirables (« employables » et « qualifiées » et « intégrées »). Cette politique exclut au contraire les personnes étrangères indésirables. Ainsi, nous pouvons relever que la politique migratoire est en quelque sorte prolongée au sein de la politique sociale. Par ailleurs, l'enjeu de l'intégration professionnelle est d'autant plus prégnant pour les personnes étrangères puisqu'elles déterminent pour les statuts les plus précaires leur accès au territoire suisse.

Lorsque les personnes étrangères se retrouvent exclues par le système d'intégration professionnelle de l'aide sociale, elles sont doublement marginalisées, en tant qu'individu dans une société axée sur le statut de travailleur·euse et en tant que personne étrangère « non intégrée » dans la communauté nationale. Enfin, les personnes étrangères à l'aide sociale sont, à travers ces processus de sélection visibilisées et donc considérées comme doublement « non intégrées », ce qui participe à renforcer les représentations stigmatisantes des étranger·ère·s venant « profiter » des institutions sociales d'un pays « développé ». Ainsi, la boucle du renforcement de la cohésion sociale au sein de la communauté nationale est bouclée. Ce processus est par ailleurs parfaitement représenté par un adage commun à la fois à la politique migratoire et à la politique de l'aide sociale cantonale, à savoir « encourager et exiger ».

La politique sociale permet également d'effectuer une sélection et une catégorisation auprès des membres de la communauté nationale autour de critères similaires. En effet, même parmi les nationaux, les personnes exclues du système « d'insertion » sont les individus qui ne correspondent pas aux critères du marché de l'emploi non seulement par rapport à la qualification mais également par rapport à la conformité des comportements. Aussi, cela démontre que la politique migratoire actuelle reflète les schémas idéologiques de la société dans son ensemble. La cohésion sociale étant, au sein des processus étudiés dans l'aide sociale fortement fondée autour du statut de travailleur·euse.

Aussi, dans les deux politiques étudiées, une intégration « réussie » est perceptible lorsqu'il y a une invisibilisation des individus. De plus, si l'on considère, comme Achermann (2010), l'intégration du point de vue de l'accès aux ressources et aux droits, nous pouvons voir au sein de ces deux processus que ce sont également les membres les plus « forts » qui y ont accès. De plus, nous avons pu relever que les exigences demandées aux membres les moins « forts » sont les plus élevées, que ce soit dans la politique migratoire ou celle de l'aide sociale. Ainsi, les outils d'intégration de la société privilégient les membres les plus « forts » alors que pour les membres les plus « faibles », l'inclusion est centrée autour d'une intégration à la société.

5.2 MARGES DE MANŒUVRE DES ASSISTANT·E·S SOCIAL·E·S

5.2.1 CONDITIONS GLOBALES DES MARGES DE MANŒUVRE DES AS AU SEIN DE L'AIDE SOCIALE

Après avoir analysé le processus d'intégration au sein de la politique migratoire et de la politique en matière d'aide sociale, il s'agit de rendre compte de la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans la mise en œuvre de ces politiques et plus particulièrement des pratiques se trouvant à l'intersection de ces deux politiques. En effet, comme nous avons pu le constater, l'aide sociale, et notamment lors du processus d'« intégration professionnelle » peut être excluante pour une certaine catégorie de personnes étrangères. Ainsi, il s'agit de voir comment les assistant·e·s sociaux·ale·s agissent dans une politique qui peut paraître assez paradoxale puisqu'il s'agit à la fois d'accompagner les personnes vers « l'insertion » sociale et professionnelle alors que le système en lui-même peut être excluant. Avant cela, nous allons nous attarder un instant sur le contexte dans lequel les assistant·e·s sociaux·ale·s travaillent, notamment au niveau de l'organisation et de la taille des différents services, sur leur rapport avec la nouvelle loi fédérale sur les étrangers et l'intégration, ainsi que sur le rapport de ces professionnel·le·s avec leur hiérarchie et l'institution cantonale de l'aide sociale.

5.2.1.1 Autonomie vis-à-vis de la hiérarchie

Comme nous l'avons mentionné, la politique de l'aide sociale est élaborée au niveau cantonal et mise en œuvre au sein au niveau communal, à travers les services sociaux qui peuvent regrouper plusieurs communes. Nos entretiens avec des assistant·e·s sociaux·ales de plusieurs services nous ont permis de notifier plusieurs éléments pouvant plus ou moins influencer le niveau de marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales.

5.2.1.1.1 La taille du service

L'élément le plus évident concerne la taille du service social. Le plus grand service de notre échantillon peut compter sur une trentaine d'assistant·e·s sociaux·ales (sans compter le personnel administratif), dont un petit nombre de responsables de groupe et le chef de l'ensemble du service alors que le plus petit service du canton compte cinq assistant·e·s sociaux·ales et la cheffe du service. Il est difficile d'affirmer que de travailler dans un petit ou un grand service donne plus ou moins de marge de manœuvre en raison de sa taille car nous n'avons pas eu l'occasion de nous entretenir avec des assistant·e·s sociaux·ales des plus grands services.

En outre, nous avons pu relever une différence d'accès au terrain entre les petits services et les grands services. En effet, nous n'avons pu interviewer que des assistant·e·s sociaux·ale·s

provenant de petits ou moyens services. Cela pourrait s'expliquer par une volonté de la part du haut de la hiérarchie de contrôler le discours provenant de l'ensemble du service en restreignant l'accès aux données, ce qui pourrait témoigner d'un contrôle assez prégnant sur l'ensemble des collaborateur·trice·s. Un autre facteur explicatif est la surcharge de ces grands services qui ont conduit à une restriction de l'accès aux assistant·e·s. Les deux explications sont toutes deux probables, même si un·e assistant·e social·e d'un service de taille moyenne nous a affirmé hors enregistrement que même les plus petits services sont surchargés. D'un autre côté, le travail des assistant·e·s sociaux·ales dans un grand service est plus encadré par des dynamiques de management, ce qui peut être moins le cas dans un petit service, comme l'explique cet·te assistant·e social·e :

« Oui, oui. Oui pis voilà le, le fait que... bah on doit faire du management au niveau de l'équipe mais on est une petite équipe, donc c'est aussi... beaucoup plus facile. Et pis c'est vrai que bah voilà, les grands services sociaux y a... davantage de management qu'il peut y avoir dans d'autres services, donc c'est aussi... un grand, une grande difficulté. »

Néanmoins, si nous nous référons aux propos d'Evans et Harris (2004), davantage de management ne correspond automatiquement pas à une diminution de la marge de manœuvre. Encore une fois, sans les témoignages d'assistant·e·s sociaux·ales au sein des grands services, nous ne pouvons tirer de conclusions trop affirmatives à ce propos.

5.2.1.1.2 La présence de l'exécutif

En outre, nous avons pu noter que la présence de la personne chargée de l'aide sociale dans l'exécutif communal pouvait être plus moins présente dans la direction du service et dans la gestion des dossiers.

« Et puis on a aussi voilà [un·e élu·e communal·e] qui est, qui est aussi très présen[t·e] par rapport à ce qu'il se passe dans notre service. Il est courant de... toutes les ouvertures de dossier et puis tous, tous les changements un petit peu principaux il a, il a un visu là-dedans. Donc... c'est aussi un avantage. »

Si cela est certainement dû à une volonté politique de la part de l'élu·e, cela s'explique notamment par la proximité spatiale du bureau de l'exécutif avec le service social :

« Mais c'est... voilà j' imagine que le, l'effet de proximité, bon notre [élu·e communal·e] est juste en dessus hein quand même. Encore une fois nous on a tout dans le même bâtiment »

Ainsi, nous pouvons voir qu'au sein de plus petits services, l'intervention du pouvoir exécutif dans la gestion des dossiers peut être plus prégnante. En effet, il apparaît difficile pour un·e élu·e d'avoir une mainmise sur chaque dossier au sein d'un grand service lorsque le service traite plusieurs centaines, voire des milliers de dossiers. Au contraire dans un petit service, le contrôle des dossiers peut être plus gérable par rapport au nombre total de dossiers traités.

5.2.1.1.3 Autonomie vis-à-vis de l'institution cantonale de l'aide sociale

Le facteur qui est apparu le plus prégnant au sein de notre terrain est relation entre les services sociaux et l'institution cantonale en matière d'aide sociale. En effet, dans le contexte étudié, le canton joue un rôle très important puisque non seulement il élabore les politiques publiques mais il contrôle également la mise en application de ces normes. Nous pouvons donc mettre en avant plusieurs leviers de contrôle du travail des assistant·e·s sociaux·ales.

5.2.1.1.3.1 L'établissement des normes d'application

En plus d'édicter les lois, le canton, par extension, établit également les normes d'application qui prennent la forme principale de directives. Celles-ci régulent la gestion budgétaire des dossiers mais aussi l'ensemble des prestations sociales et notamment celles qui concernent les mesures d'insertion. Il semblerait que le canton ait augmenté la régulation de la mise en œuvre de l'aide sociale ces dernières années :

« Je dirais qu'on a déjà eu une évolution considérable. Pas uniquement financière hein, enfin principalement je dirais, pas uniquement mais principalement, où c'est que... Bah c'est avéré qu'on a de plus en plus de, de normes, de directives à respecter par rapport au fonctionnement et à l'application de l'aide sociale »

Toutefois, nous pouvons voir que d'une manière générale, la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales reste présente :

« Alors on a toujours une marge de manœuvre. Il faut se dire que voilà, les directives cantonales, elles fixent surtout les montants au niveau... du minimum vital, ou de ce qu'on peut verser... [...] Et comme vous disiez avant, par rapport aux directives qui fixent un petit peu ces montants, on a quand même une marge de manœuvre dans le sens où... alors effectivement qu'on doit respecter ces montants, on peut pas... décider à un moment donné de changer ces montants pis de, d'octroyer plus, alors ça certainement pas. Mais on a toujours une marge de manœuvre et de discussion. »

5.2.1.1.3.2 Le processus officiel de contrôle des dossiers

Lors de notre entretien avec un·e collaborateur·trice de l'institution cantonale en matière d'aide sociale, nous avons pu constaté que le canton joue bien un « rôle d'autorité de surveillance » qui se déroule en trois temps. Il faut savoir que l'institution dispose d'un accès complet à l'ensemble des dossiers informatiques au sein de canton. Le service cantonal effectue un premier contrôle quotidien à l'ouverture informatique de chaque dossier afin de « s'assurer que la subsidiarité est respectée » et que l'usager·ère ne dispose pas d'autres sources de financements.

Ensuite, une deuxième forme de contrôle s'effectue de façon aléatoire « durant toute la vie du dossier », ce que notre interlocuteur·rice nomme « contrôles par sondage », encore une fois par accès informatique aux dossiers. Enfin, le service cantonal a récemment mis en place un troisième système de contrôle qui cette fois-ci un est « contrôle sur site ». Les collaborateur·trice·s se rendent une fois par année dans le service social pour vérifier l'ensemble des dossiers du service. Cette fois-ci, l'analyse des dossiers est plus détaillée puisqu'elle consiste à vérifier plus précisément que les dépenses soient bien justifiées ou comme l'explique la

personne interviewée qu'elles soient « simples, adéquates et économiques ». Elle prend pour exemple une dépense pour les soins dentaires. Les contrôleur·euse·s vont vérifier qu'il existe bien une facture qui justifie le montant notifié dans le budget.

Du point de vue des services sociaux, un changement de pratique a donc été observé, ce que nous a rapporté l'un·e des assistant·e·s sociaux·ales interviewé·e·s :

« Je crois qu'ils ont changé leur méthode de faire et pis qu'ils vont dans les services sociaux sur place et puis... qu'ils demandent à consulter... les dossiers, donc ils vont se pencher plus précisément sur tout. Avant je pense que c'était plus... je crois que c'était un peu dans l'ordre alphabétique parce qu'on recevait... Ils faisaient la lettre A et pis ils vérifiaient les gros trucs comme les, on recevait justement un message pour ci pour ça, les pensions alimentaires, pour savoir si on a ou pas des gros trucs qui... pourquoi dans tel dossier y a pas de pensions alimentaires alors que les parents sont séparés ou des petites questions, si ça apparaît pas, ça on n'a pas clarifié mais... mais maintenant c'est peut-être en train de changer. »

Nous pouvons relever que ce travail de contrôle représente un travail très conséquent, qui dans la pratique peut se confronter à un manque de ressources, comme l'explique ce·tte collaborateur·trice d'un service social :

« Oui ils sont censés [contrôler tous les dossiers] mais ils ont pas, justement ils... je pense qu'ils ciblent un thème et ils vérifient ce thème dans tous les dossiers et pis ils faisaient un peu comme ça, et maintenant ils ont décidé de changer en se disant bah on va dans les services sociaux et pis ils font peut-être quelque chose de plus approfondi mais ils pourront pas toujours plus approfondir... tous les dossiers donc je pense qu'ils choisissent quoi je sais pas comment ils font, ils doivent se mettre des critères. »

5.2.1.1.3.3 Le rôle de conseil

Nous pouvons distinguer un autre outil qui n'est pas affiché comme un processus de contrôle mais qui permet toutefois au canton d'avoir un regard sur certains dossiers. En effet, une autre partie du rôle de l'institution cantonale en matière d'aide sociale est de conseiller les assistant·e·s sociaux·ales pour prendre des décisions dans des situations complexes. En effet, nous avons pu observer que l'établissement d'un budget peut s'avérer être un véritable casse-tête selon la situation des personnes concernées. Comme l'explique cet·te assistant·e social·e, il existe plusieurs forfaits qui peuvent différer non seulement selon le nombre de personnes au sein d'un ménage qui ont recours à l'aide sociale mais d'autres facteurs tels que le droit de présence en Suisse et la mise en place d'une sanction, ainsi que le lieu de vie.

« C'est très compliqué chez nous, on doit faire un peu de l'épicerie »

En effet, au sein d'une même famille, les membres peuvent avoir un droit de séjour différents ou un enfant peut vivre en institution alors le reste de la famille vit en ménage commun. Les cas dans lesquels les membres d'une même famille doivent être traités différemment conformément aux normes d'application du budget peuvent s'accumuler, ce qui peut engendrer

des situations très complexes qui ne sont pas prévues par la loi. C'est dans ce cadre que le canton peut intervenir pour conseiller les assistant·e·s sociaux·ales. En outre, cela permet également de s'assurer que la loi soit appliquée de façon « uniforme » au sein de tous les services et, comme l'explique un·e interviewé·e de l'institution cantonale en matière d'aide sociale, d'assurer « une égalité de traitement ». Cela est également présent dans le discours des assistant·e·s sociaux·ales :

« Alors, il y a eu beaucoup de nouvelles directives. Alors, d'un côté c'est positif parce que ça structure plus, et puis ça cadre plus, et puis on sait plus tout ce qu'on doit faire. Parce qu'on est quand même beaucoup d'assistants sociaux et pis... pour que tout le monde fasse la même chose, selon les mêmes... voilà parce que l'interprétation elle est vite... elle est vite possible hein. Ouais pis les sensibilités sont différentes et tout ça donc, les directives bah c'est quand même utiles pour que chacun puisse faire, enfin que ce soit équitable. »

Nous pouvons déceler ici une tension qui se manifeste entre l'espace octroyée à la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans l'interprétation des lois et la volonté de garder un œil sur celle-ci au nom notamment de l'égalité de traitement ou de l'équité. Ces enjeux sont tout à fait caractéristiques des *street-level bureaucracies* telles que décrites par Lipsky.

5.2.1.1.3.4 L'emprise financière

Enfin, un dernier point sur lequel nous pouvons déceler une forme de mainmise cantonale sur le travail des assistant·e·s sociaux·ales concerne le rapport de pouvoir économique entre le canton et les services sociaux. Cette question est revenue à plusieurs reprises lors de nos entretiens. Nous pouvons citer l'exemple suivant :

« Mais nous, pour nous ça vient du canton qui émet des directives et les communes bah, elles sont obligées de suivre. Enfin, elles pourraient ne pas suivre mais après c'est financièrement que... qu'ils peuvent pas assumer donc... donc ils suivent en général, donc... voilà. Ils suivent les directives du canton. »

Parce qu'en fait le budget que vous pouvez avoir dépend directement de l'application ?

Y a le canton, les communes. L'aide sociale en fait c'est canton et communes, c'est [chiffre de répartition] et puis... et puis bah si quand on dit non, ces dépenses on ne les reconnaît pas, donc le canton vérifie les comptes de, de l'aide sociale et pis s'ils disent non, là vous donnez trop, et pis si nous on, si la commune non nous on est d'accord de donner trop, le canton dit bah ça vous sortez de vos comptes, c'est à 100% à votre charge et on prend pas le [X]% qu'on vous prend sur la totalité des comptes. Donc les communes n'ont pas intérêt, elles ont pas les moyens, finalement dans leur budget ils ont pas ça. Donc les communes sont un peu... en général elles suivent ce que le canton dit, parce que le canton partage en fait... les frais, sinon c'est à leur charge. »

Comme dans la majorité des cantons romands, le budget de l'aide sociale est réparti entre les communes et le canton (KELLER 2017). La prise en charge d'une partie des frais de l'aide sociale permet en outre d'avoir un regard sur les pratiques des services sociaux.

5.2.1.1.3.5 Poids de l'institution cantonale sur le travail des AS

Enfin, nous avons pu observer que le contrôle du canton sur la pratique quotidienne des assistant·e·s sociaux s'est ressenti lors des entretiens. La crainte de « faire des erreurs », qui a poussé les services à mettre en place des processus de contrôle interne, est revenue plusieurs fois dans les discours :

« Bon, encore une fois on a la chance d'être un petit service, du coup on a une... on a une communication, une collaboration avec les services à l'interne, du secrétariat, de la comptabilité qui est vraiment efficace, pour ce double contrôle aussi, pour éviter les erreurs des assistantes sociales. »

Ou encore :

« Nous on a encore la chance et le temps de les voir tous les mois parce que le budget il est continuellement adapté à la situation.[...] Et pis ça nous évite aussi bah de faire des erreurs parce que... ça nous évite de faire des erreurs parce que ça nous... contraint à analyser aussi la situation de la personne, pis à revoir, à dire ok est-ce que le salaire il est bien juste, est-ce que ça c'est bien juste, enfin... »

De plus, un·e collaborateur·trice de l'institution cantonale en matière d'aide sociale nous a également précisé qu'avant l'ouverture informatique du dossier, le budget est encore validé par le·la chef·fe de service ou par un·e chef·fe de groupe. Ainsi, le système de contrôle paraît relativement lourd si l'on prend en compte l'ensemble des « garde-fous » mis en place au niveau communal et cantonal.

Aussi, dans le vocabulaire utilisé par certain·e·s assistant·e·s sociaux·ales pour décrire l'application de la mise en œuvre de la politique cantonale, le champ lexical de la contrainte ou du moins de la responsabilité cantonale dans l'orientation politique est revenu plusieurs fois :

« Mais... on a globalement, on est obligé de... de commencer à placer dans les entreprises socioprofessionnelles, si la personne elle est employable, mais que y a des petits manques admettons, c'est les entreprises d'abord. »

« Mais après c'est vrai que... bon pour l'instant on fonctionne encore à tâtons hein, y a toute une restructuration. On fonctionne que depuis [date] de cette année donc c'est... trop frais pour dire un petit peu. Mais c'est un petit peu le, ce qui est voulu par le canton, donc... voilà. »

« On n'a pas trop le choix que... que de les appliquer [les directives] et pas trop y déroger donc... »

Toutefois, nous avons également pu constater que malgré la présence accrue du contrôle cantonal, les assistant·e·s sociaux·ales ont toujours l'impression d'avoir une autonomie dans leurs décisions, comme nous le verrons par la suite.

Ainsi, nous avons pu voir que la place du canton structure les pratiques quotidiennes des assistant·e·s car il oriente la politique sociale mais aussi par la mise en place de pratiques régulières de contrôle des bonnes pratiques. Nous avons également pu mettre en avant que le travail quotidien est encadré par un rapport de dépendance économique des services sociaux avec le canton.

5.2.1.2 Augmentation et complexification des dossiers et manque de ressources

D'autres facteurs qui nous semblent influencer de manière importante le travail des assistant·e·s sont la nature et la quantité des dossiers à traiter et un certain manque de ressources. En effet, comme nous le verrons dans les témoignages qui vont suivre, les assistant·e·s sociaux·ales travaillent dans un contexte dans lesquels les ressources sont insuffisantes alors que la quantité de dossiers à traiter augmente. Ces deux éléments, par ailleurs caractéristiques des *street-level bureaucraties*, impactent le rapport au travail des assistant·e·s sociaux·ales tout comme leurs rapports aux usager·ère·s.

Cet·te assistant·e social·e relève des restrictions économiques et un manque de temps pour un suivi optimal des dossiers, notamment concernant la régularité des rendez-vous avec les usager·ère·s :

« Mais après voilà c'est clair que nous on évolue actuellement en tant que service social dans un contexte cantonal compliqué au niveau financier, on a pas mal de restrictions, et pis c'est vrai que... rien que ça on... on le ressent dans notre travail quotidien par rapport au suivi des bénéficiaires. On sait que bah... je vous l'ai dit avant, on voit plus les personnes tous les mois on n'arrive pas, au niveau du temps et puis... Bah rien que ça ça peut limiter aussi les... les erreurs, je dirais que ça accentue plutôt les erreurs qu'on peut faire au quotidien, mais... c'est qu'on n'a pas trop le choix que de fonctionner comme ça. »

Aussi cet·te assistant·e social·e explique que ce manque de ressources pousse à faire des erreurs, ce qui peut justifier cette crainte et l'augmentation des systèmes de contrôle que nous avons mentionnés avant. Ces manques de ressources économiques et de temps sont également couplés avec une évolution des profils des usager·ère·s :

« Alors déjà parce qu'il y a une augmentation des dossiers qui est... assez considérable depuis quelques années, que... lié à la problématique multiple aussi de plus en plus des bénéficiaires, qui fait que on n'a pas uniquement un axe sur lequel travailler mais plusieurs et puis... bah niveau temps, effectivement au niveau administratif on a énormément à gérer. A mon avis... que ça soit fonctionnement de l'aide sociale en général, du coup après... de l'octroi de l'aide, enfin tout ça font que... on est limité dans, dans le temps. Et puis qu'on doit des fois réduire nos rendez-vous. »

Et un manque de ressources en personnel a également été souligné dans un service :

« Il faut savoir que ce qui est... le nombre d'assistants sociaux est déterminé par le nombre de dossiers. Donc... [...] En fonction de ça on détermine le nombre de... voilà le nombre de ce qu'on peut avoir au sein de notre service comme... comme personnel,

donc c'est vraiment ça qui va... qui va, qui va définir le personnel et actuellement, bah on est un petit peu en dessous, enfin il semblerait qu'on est un petit peu en dessous (rires). »

Enfin, ces différents facteurs ont redéfini le travail de l'assistance sociale et incite les professionnel·le·s à des réflexions sur le sens qu'il·elle·s donnent à leur profession :

« Ouais c'est une des questions que... qu'on est en train de se poser. Bah justement on a planifié... on a des colloques, tout le service pour parler du quotidien. Mais on a... les colloques... ouais à peu près une fois par semestre où on n'est que les assistants sociaux et le prochain, on va parler de l'identité professionnelle. Et... je trouve que c'est quelque chose auquel je m'étais peu intéressée avant mais j'ai fait une formation praticienne formatrice donc pour accompagner les stagiaires et on a parlé de l'identité professionnelle et je me disais mais finalement... ça vaudrait vraiment la peine de se poser la question de notre identité professionnelle en tant qu'assistante sociale... dans une... une commune. »

La question de l'identité professionnelle est par ailleurs également discutée au niveau politique :

« Bon on est davantage en tant qu'assistants sociaux dans l'administratif que... que dans le suivi, même si... on tente de le faire au mieux. Mais c'est vrai que l'accompagnement social il a... voilà, un petit peu... une perte de sens par rapport au travail d'assistante sociale mais aussi... cette redéfinition qui a lieu dans le canton actuellement elle est... elle va un peu tendre un petit peu... aller dans ce sens-là, mettre le bénéficiaire au centre plutôt que de... bah disons de parler uniquement prestations financières. »

Ainsi, nous avons pu mettre en avant que le contexte financier et politique, traduisant notamment un manque de ressources au sein du service social peut non seulement impacter les pratiques quotidiennes des assistant·e·s sociaux mais également le sens que ces dernier·ère·s donnent à leur métier.

5.2.1.3 Relation avec le service de l'emploi

Les conditions de travail des professionnel·les de l'aide sociale sont également structurées par leur rapport aux autres institutions, notamment celles qui octroient les prestations sociales puisque l'aide sociale intervient en dernier recours, mais aussi avec d'autres administrations telles que les institutions de la migration, comme nous le verrons par la suite. Ce qui nous intéresse dans cette partie concerne la collaboration des services sociaux avec le service de l'emploi. Nous avons déjà mentionné que cette collaboration a fait l'objet d'une restructuration, qui s'est matérialisée sous la forme du système de sélection que nous avons analysé auparavant, qui définit si les usager·ère·s seront suivis par l'Office régional de placement ou par les services sociaux en matière d'intégration professionnelle. Les entretiens que nous avons effectués nous ont permis de faire deux constats. Au sein de cette collaboration, les assistant·e·s sociaux·ales ont témoigné de différences de perception entre les deux services. Alors que le service de l'emploi est uniquement orienté sur les problématiques liées au marché du travail, les services sociaux prennent en considération l'ensemble la situation des personnes, ce qui peut provoquer un décalage dans l'appréciation notamment de l'« employabilité » des usager·ère·s :

« Parce qu'en fait, souvent comme eux ils sont pas dans les situations, bah du moment où ils voient que la personne joue pas, bah ils nous renvoient directement en disant ah mais il faut travailler ça ça ça avec la personne, pour l'instant il est pas apte donc nous on peut rien en faire... ça sert à rien qu'il soit inscrit chez nous et du coup bah... voilà c'est nous qui devons reprendre depuis le début avec les gens pour savoir bah où ça a bloqué [...] parce que 'y a peut-être d'autres problèmes, d'autres choses qui sont... qui sont, qui ont rien à voir avec le marché de l'emploi, mais il peut y avoir des traumatismes, il peut y avoir des dépendances qu'on découvre après coup, il peut y avoir des problèmes psy, il peut y avoir beaucoup de choses et c'est clair que les conseillers [ORP] ils sont pas... ils sont pas formés ni pour traiter avec ces personnes-là, ni pour identifier bah certains... problèmes ou situations compliquées où il faut un petit peu de temps pour que... pour que la personne elle puisse... se remettre dans le bain »

Ainsi, nous pouvons voir la nouvelle répartition des compétences se heurte à la complexité de la réalité des usager·ère·s. Un·e assistant·e social·e explique par ailleurs une différence de vision concernant les exigences concernant les usager·ère·s relatives notamment aux compétences informatiques :

« Voilà mais au niveau [du service de l'emploi] ça posait problème parce que eux ils devaient pouvoir contacter les gens par mail, enfin voilà donc ils devaient avoir une adresse mail... enfin voilà et c'est là où pour nous ça bloquait, y avait un décalage entre ce que nous on vivait avec les gens et ce que eux ils voyaient... parce que voilà eux ils sont justement très pros dans le marché de l'emploi et pis... ils sont tout le temps d'activer au niveau des mesures etc. mais ils voient pas la réalité des gens. »

La différence de perception entre les deux services peut se justifier par les différences dans la nature du travail social et de celle des collaborateur·trice·s du service de l'emploi. En outre, il est intéressant de relever qu'il existe une forme de hiérarchie entre les deux services. En effet, au sein de ce système de sélection des usager·ère·s, la décision concernant l'attribution de l'accompagnement à l'ORP ou au service social revient toujours au service de l'emploi :

« Ce n'est pas nous qui tenons le couteau par le manche »

explique notre interviewé·e qui travaille au service cantonal de l'aide sociale car

« c'est le cœur du métier de l'ORP »

de savoir si la personne est « employable ».

Enfin, le témoignage suivant nous confirme que la collaboration mise en place n'est pas encore optimale mais surtout que c'est bien le service de l'emploi qui impose les règles :

« Alors idéalement si... si le chômage fonctionnait... idéalement en fait oui. Il devrait avoir... en tous cas ils ont plus de moyens, vu qu'ils nous interdisent maintenant de, de placer les gens directement, ce serait idéalement à eux de le faire et... et de le faire bien mais... pour l'instant c'est pas encore au point. Mais idéalement clairement oui. Le chômage devrait offrir plus de portes pour que les gens puissent se réinsérer. Plus que nous. »

D'autre part, cette citation formule bien l'enjeu de l'inscription au chômage pour les usager·ère·s. En effet, comme l'explique cet·te assistant·e social·e, le service de l'emploi a davantage de ressources pour aider des usager·ère·s à accéder au marché de l'emploi, ce qui à la fois pousse les assistant·e·s sociaux·ales à vouloir « faire entrer » les usager·ère·s dans les mesures d'insertion professionnelle mais pousse aussi le service de l'emploi à restreindre l'accès à ces ressources.

5.2.1.4 Connaissances sur le droit de la migration et la LEI

Enfin, le dernier facteur contextuel relatif au travail des assistant·e·s sociaux·ales concerne l'implication des assistant·e·s sociaux dans l'application de la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration (LEI) et leur collaboration avec l'institution cantonale en matière de migration. En effet, cette loi concerne particulièrement les institutions de l'aide sociale puisque le recours à leurs prestations, comme nous l'avons abordé précédemment, peut être un motif de renvoi, de rétrogradation ou de non renouvellement des permis de séjour et d'établissement des personnes étrangères. En outre, la politique migratoire a directement un impact sur le traitement des dossiers d'aide sociale, notamment concernant l'établissement des budgets.

Nous nous sommes donc interrogées sur le niveau de connaissances des assistant·e·s sociaux·ales concernant non seulement ce changement de loi en particulier, mais aussi concernant la politique migratoire dans son ensemble. Nous avons tout d'abord pu constater que les assistant·e·s sociaux·ales ne sont pas formé·e·s en tant que tel que sur le droit de la migration mais que leur expérience leur permet toutefois d'en comprendre un peu les rouages.

Concernant la LEI, les assistant·e·s sociaux·ales ont été mis au courant de sa mise en vigueur et d'une orientation plus restrictive, sans toutefois être plus informé·e·s des changements majeurs. L'information est passée dans les services mais n'a, d'après ce que nous avons pu constaté, pas ou peu attiré l'attention :

« Non. J'ai appris, alors peut-être que j'en avais entendu parler avant, mais ça m'a pas fait tilt, j'en ai entendu [parlé] au colloque mardi parce que justement cette collègue avait fait cette journée d'informations et elle a dit que... »

En outre, un·e interviewé·e a relevé son intérêt pour en apprendre davantage :

*« Après, là aussi je pense que ça vaudrait la peine de... réfléchir attendez parce que je dois *prend des notes* faire des propositions mais bah je sais que par exemple y a le Centre social protestant qui peut répondre aux personnes qui... ont des problèmes de cet ordre-là donc on pourrait peut-être une fois... agiter quelqu'un qui nous parle un peu plus de ça à... à un colloque ou... je sais pas. Et pis comme si j'ai bien compris y a un changement de de loi, je sais absolument pas ce que y a dans ce changement de loi, j'ai une collègue là qui est allée à une journée de formation là-dessus et donc*

elle vous nous en reparler prochainement... donc voilà peut-être qu'elle peut sans doute donner plus d'infos sur... sur ça. »

Comme le souligne cet extrait, un·e assistant·e social·e, qui ne fait pas partie de nos interviewé·e·s, a pris l'initiative de suivre une journée d'informations sur la LEI.

Ainsi, nous pouvons souligner que si les assistant·e·s sociaux·ales ont été mis au courant de l'entrée en vigueur de la LEI, il·elle·s n'ont toutefois pas été informé·e·s plus en détails de ses implications pour les institutions de l'aide sociale, si ce n'est qu'elle n'a pas encore été prise en compte dans les pratiques liées à l'aide sociale :

« Bah cette histoire de permis C qui pourrait être rétrogradé, ça j'en ai eu strictement aucune connaissance jusqu'à y a très peu. On en a discuté justement en deux mots au colloque et puis... notre cheffe nous disait que... en fait, de cette nouvelle loi, y a des choses qu'on fait qui sont illégales, qui sont pas compatibles avec cette loi. »

En effet, lorsque nous avons interrogé la personne qui travaille à l'institution cantonale en matière d'aide sociale, celle-ci nous a informé que la loi n'était pas encore appliquée dans les institutions de l'aide sociale mais que cela devait faire l'objet de discussion avec l'institution cantonale en matière de migration. Il·elle nous a par ailleurs expliqué que c'est également le cas au sein des autres cantons romands.

Les implications de LEI sur l'aide sociale que nous avons pu identifier concernent trois éléments. Premièrement, ce qui n'est pas appliqué et qui doit faire l'objet de discussion concerne le refus de l'octroi de l'aide sociale aux ressortissant·e·s ayant un permis B lorsqu'il·elle·s perdent leur travail dans la première année de séjour, ce qu'explique un·e assistant·e social·e :

« L'aide sociale elle est pas censée intervenir au niveau de la loi. Mais au niveau de notre directive cantonale on intervient quand même. Mais après c'est voilà, là typiquement des procédures plus accélérées de la part [de l'institution cantonale en matière de migration]. Parce que légalement, on n'est pas censé aidé. Mais après qui aide ces personnes, c'est un petit peu tout ce qui est en train d'être discuté au canton parce que c'est un grand questionnement quand même. [...] à eux de se mettre d'accord sur ce qu'on doit appliquer »

Le deuxième point concerne l'aide des personnes en situation d'attente de renouvellement :

« Bah ces situations de permis de séjour elles sont assez compliquées. Comme pour les décisions qui sont prises par [l'institution cantonale en matière de migration], parce que des fois [l'institution] peut dire que le renouvellement est en cours. Mais du coup pour nos considérations, c'est pas forcément... enfin ça va changer. Là on se réfère toujours à [institution cantonale en matière d'aide sociale] et pis en général on leur pose la question. Voilà, on n'a pas... au niveau [de l'institution cantonale en matière de migration] et de [l'institution cantonale en matière d'aide sociale], on n'a pas les mêmes termes et c'est ça qui joue un petit peu... sur les interprétations et pis du coup on peut... on peut se tromper au niveau du budget.

Par exemple ?

Le service des migrations nous donne des décisions que c'est en attente de renouvellement. Nous quand c'est en attente de renouvellement, on pourrait en fait revenir à une aide, une aide matérielle standard, voilà. Mais réellement en fait ça veut dire qu'il a toujours pas d'autorisation de séjour en Suisse donc en fait on doit appliquer l'aide matérielle minimum. Donc c'est tout des petites subtilités que... bah on échange avec [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] selon la décision et pis qu'on fait valider auprès de [l'institution]. »

Un autre exemple dans lequel cette situation est abordée :

« après y a toutes les situations où c'est en attente mais du coup l'autorisation de séjour en Suisse elle est... elle est aussi du coup en suspens et pis c'est ça qui nous pose toujours question, c'est de savoir du coup légalement a le droit de séjourner, ou travailler, parce que ça c'est vraiment déterminant pour nous, pour appliquer l'aide sociale

Ça peut durer longtemps cette situation de renouvellement ?

Oui ça peut (rires). Encore une fois c'est vraiment au cas par cas, c'est bah on est, dépend [de l'institution cantonale en matière de migration] à ce moment-là donc on attend vraiment leur retour. Pour une situation où lui, justement on savait pas si son permis C allait passer, ça a bien pris 6 mois en tout cas. Après moi j'ai pas eu la finalité parce que je l'ai plus suivi. »

Enfin, une autre situation qui doit être éclaircie concerne les personnes qui n'ont pas le droit de séjourner en Suisse mais qui y restent. Ces personnes ont droit à une aide minimale dite « d'urgence », comme l'explique cette assistant·e social·e :

« Non, bah le canton émet des directives, et pis bah les directives c'est que... on les aide tant que y a pas un renvoi de Suisse... donc ils ont le droit de faire un recours, quand le recours a abouti à... ils doivent partir bah, à partir de la date du départ, où c'est plus qu'une aide d'urgence. Pour l'instant c'en est là, je sais que le canton réfléchit aussi. Et puis peut-être qu'ils vont déc... y aura même plus d'aide d'urgence mais on sait pas. »

L'enjeu global de ces deux dernières situations concerne en fait l'aide des personnes en situation irrégulière. La personne interviewée qui travaille à l'institution cantonale en matière d'aide sociale nous explique en effet que les deux institutions font face au dilemme suivant : faut-il accorder une aide aux personnes qui n'ont pas d'autorisation de séjour et si oui, quelle aide ? En effet, la personne interrogée suppose que si la personne reçoit une aide, cela va l'inciter à rester en Suisse. Mais si l'aide sociale ne lui octroie rien, aucune autre institution publique ne va l'aider, ce qui est contraire au droit constitutionnel (et international). L'aide d'urgence, qui permet de vivre de façon extrêmement précaire, a été instaurée dans le but d'aider ces personnes jusqu'à ce qu'elles quittent le territoire suisse. Or, le problème qui est relevé par notre

interlocuteur·trice est qu'à l'heure actuelle, certaines personnes vivent durant des années dans de telles conditions.

Enfin, le dernier point sur lequel les deux institutions cantonales de l'aide sociale et de la migration doivent s'entendre concerne ici la définition du travail suffisant pour rester en Suisse. Le·la professionnel·le de l'aide sociale au canton nous explique en effet que les deux institutions doivent mettre en place des « définitions communes » sur ce que signifie un emploi qui permet à une personne de subvenir suffisamment à ses besoins. Comment évalue-t-on la situation d'une personne qui recourt à l'aide sociale mais qui travaille sur appel ? A partir de quel taux d'occupation ou de quel revenu considère-t-on qu'un travail est suffisant pour rester en Suisse ?

En conclusion, nous avons pu observer que le travail des assistant·e·s sociaux·ales est dépendant et encadré par de nombreux éléments tels que les logiques politiques, économiques et institutionnelles. En effet, en tant que service qui se retrouve en aval de toutes les institutions, ces professionnel·le·s du travail social sont tributaires non seulement de l'institution cantonale qui oriente leurs actions mais également des changements et des décisions mis en place dans les autres administrations de l'action sociale, du marché de l'emploi et enfin de celle de la migration. Il s'agira dans la partie suivante de comprendre comment les assistant·e·s sociaux·ales exercent dans ces conditions leur marge de manœuvre dans leurs pratiques quotidiennes, en particulier lorsqu'ils traitent des dossiers des personnes étrangères et ainsi de comprendre quel rôle ces agent·e·s étatiques peuvent jouer dans la politique migratoire.

5.2.2 MARGES DE MANŒUVRE DES AS CONCERNANT LE SEJOUR ET L'ETABLISSEMENT DES USAGERS

Dans la partie précédente, nous avons pu constater que le travail des assistant·e·s sociaux·ales s'inscrit dans un contexte politique, institutionnel et juridique particulier. Dans la partie qui précédait celle-ci, nous avons compris également que la politique « retour à l'emploi » de l'aide sociale se déploie dans un appareil qui consiste à la fois à tenter d'inclure une certaine partie des individus dans le marché du travail, mais aussi d'en exclure une autre partie. Il s'agira dans la dernière partie de ce travail de comprendre plus en détails quelle marge de manœuvre ces professionnel·le·s de l'aide sociale peuvent exercer dans le cadre que nous avons décrit et enfin de comprendre comment ces dernier·ère·s répondent aux dynamiques d'inclusion et d'exclusion de la politique sociale et migratoire.

Avant de déterminer le rôle des assistant·e·s sociaux·ales dans la décision concernant le droit de présence en Suisse des personnes étrangères résidant dans le canton étudié, il convient de s'attarder quelque peu sur ce que nous nous apprêtons à analyser. Si l'on se demande si les assistant·e·s sociaux·ales décident ou non d'octroyer et de prolonger le droit de séjour ou d'établissement à un individu, nous pouvons très simplement trouver une réponse négative à ce questionnement. En effet, la compétence en matière de séjour et d'établissement revient bien à l'institution cantonale en matière de migration. Et si l'on reprend la typologie de Dworkin que nous avons décrit dans la partie théorique, à savoir la marge de manœuvre par l'interprétation de la loi, par responsabilité de poser une décision finale ou par la responsabilité d'élaborer soi-même les règles, nous pouvons également considérer qu'en matière de migration, les assistant·e·s sociaux·ales ne répondent à aucun degré de marge de manœuvre. Toutefois, comme nous avons pu le voir au sein des parties précédentes, ces deux institutions ont le point commun de se référer à l'« intégration » des individus de la société, plus particulièrement de ceux qui sont rendus visibles et dont l'intégration est remise en question. Alors que l'assistant·e social·e a pour mission d'« intégrer » les individus dans la société, en passant notamment par

le marché du travail, les fonctionnaires de la migration ont quant à eux la mission d'évaluer si l'intégration est réussie. Les institutions de l'aide sociale et de la migration sont amenées à communiquer entre elles lorsque le statut d'un usager·ère est étudié par les collaborateur·trice·s de la migration. C'est notamment en se penchant sur cette interaction que nous allons tenter de comprendre le rôle que jouent les assistant·e·s sociaux·ales, leurs marges de manœuvre et la façon dont il·elle·s en usent.

5.2.2.1 Discretion professionnelle dans l'octroi des prestations de l'aide sociale

La profession des assistant·e·s sociaux·les concède une marge de manœuvre qui leur permet de réaliser leurs tâches (« discretion needed to do the job » (EVANS & HARRIS 2004 : 883). Comme nous l'avons déjà souligné, l'essentiel du travail des agent·e·s étatiques s'exerce dans un cadre dicté par des règles découlant de la loi. La première forme de marge de manœuvre professionnelle est donc l'interprétation des diverses réglementations de l'aide sociale (BRODKIN & BAUDOT 2012 : 13). Ainsi, les services sociaux jouissent d'un pouvoir d'appréciation important concernant la nature et l'étendue de l'aide attribuée. En effet, le principe de l'individualisation étant inscrit dans le cadre légal et appliqué en vertu de l'art 24 LASoc, à savoir que l'autorité tenue à l'aide sociale fournit à la personne dans le besoin l'aide personnelle et matérielle nécessaire (art. 24 LASoc). Dès lors, le cadre légal de l'aide sociale offre une marge de manœuvre à l'assistant·e social·e dans l'appréciation de la situation de chaque usager·ère et ainsi dans l'octroi des prestations qu'il·elle·s jugent appropriées. En effet, il·elle est en principe seule juge dans cette appréciation.

Toutefois, selon la complexité de la situation, l'assistant·e social·e peut se référer à d'autres personnes. Les assistant·e·s sociaux·les peuvent présenter, lors de situations complexes, les dossiers à leurs pairs ou en parler à leur supérieur·e, puis contacter l'institution cantonale afin de justifier, voire négocier leur décision. Ainsi, l'un·e de nos interviewé·e·s (assistant·e social·e) nous dit à ce sujet :

« Mais on a toujours une marge de manœuvre et de discussion. Et puis ils sont aussi... [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] est... à disposition aussi pour échanger sur les situations si y en a vraiment des particulières et sur lesquelles par exemple nous on serait pas d'accord ou on pourrait négocier, ils sont... on peut vraiment avoir... une certaine ouverture. Bien que l'ouverture elle est toujours limitée, parce que bah voilà on applique aussi une aide financière et pis qu'actuellement bah... voilà, c'est assez pointilleux au niveau des, des normes. »

Au sein de cet extrait d'entretien, notre interviewé·e nous annonce que les marges de manœuvre sont présentes au sein du cadre normatif prévu pour l'accomplissement de leur travail, dans la mesure où leur marge de manœuvre se situe non seulement dans le cadre administratif et légal, mais aussi dans cette marge de négociation entre leurs pairs et/ou avec leur hiérarchie. De plus, au sein des normes de la Conférence suisse des institutions d'action sociale (CSIAS), nous pouvons relever l'inscription de l'exercice du pouvoir d'appréciation en tant que norme professionnelle. Ainsi, il est notifié que « le droit d'aide sociale comprend de nombreuses dispositions et notions ouvertes (juridiquement : générales, abstraites) pouvant être interprétées de diverses manières. Cette ouverture permet de tenir compte de la grande diversité des situations individuelles. Lorsque le cadre juridique n'est pas trop rigide et laisse suffisamment

de place à des solutions adaptées aux situations singulières, le principe d'individualisation doit être mis en œuvre par l'exercice du pouvoir d'appréciation » (NORMES CSIAS 2020 : 10).

Dès lors, nous pouvons constater que le cadre juridique et administratif de l'aide sociale est un espace assez large qui laisse une marge d'interprétation à l'agent·e d'État. Au sein de cette partie d'analyse, il conviendra de déceler comment cette marge de manœuvre est utilisée par les assistant·e·s sociaux·ales dans le cadre de la gestion des dossiers des personnes étrangères et dans la collaboration avec l'institution cantonale en matière de migration.

5.2.2.2 Le devoir de collaboration entre les institutions de l'aide sociale et l'institution cantonale de migration

Lors de l'ouverture d'un nouveau dossier, les assistant·e·s sociaux·ales doivent, dans un premier temps, juger si l'usager·ère a droit ou non à l'aide sociale, puis une fois ce droit accepté par l'assistant·e social·e et leur chef·fe de service, il·elle·s doivent inscrire via une plateforme informatique toutes les données personnelles de l'usager·ère. Ainsi, une fois le dossier validé, les informations sont intégrées dans le système informatique, ce qui permet à l'institution cantonale de l'aide sociale de valider et contrôler à leur tour le dossier et d'avoir non seulement un œil sur tous dossiers du canton, mais aussi d'échanger des informations, concernant les dossiers des personnes étrangères, avec l'institution cantonale en matière de migration.

A ce sujet, l'un·e de nos interviewé·e (assistant·e social·e) nous explique comment les données informatiques sont traitées au sein du service social :

« C'est une sorte de base de données, si je peux dire... En fait, le système informatique, oui c'est une base de données, et puis c'est là où nous on va pouvoir mettre nos commentaires par rapport à la situation et c'est un système qui permet à [l'institution cantonale en matière d'aide sociale], de vérifier et de valider nos dossiers. Parce que quand on ouvre un dossier d'aide sociale, on doit remplir justement des pages au niveau informatique et on doit le faire valider d'abord par notre chef de service et puis après c'est [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] qui valide.

Pour chaque dossier ?

Oui, chaque dossier. Puis, une fois que s'est validé par [l'institution cantonale en matière d'aide sociale], en général ils ne nous demandent pas trop de comptes [...] Alors, oui c'est une base de données où on peut voir tout ce qui a été versé, tout ce qui a été payé. [...] A la base, c'est une base de données, c'est là où vous allez trouver toutes les données de la personne, de la famille... que ce soit les numéros AVS, que ce soit le montant du salaire, si on reçoit des allocations familiales, c'est tout là que ça se passe. Donc, c'est un peu notre outil de travail. »

Ainsi, les données insérées au sein du système informatique du service social sont automatiquement contrôlées par l'institution cantonale en matière d'aide sociale. Lorsqu'une personne étrangère recourt à l'aide sociale, ce service est informé dès la validation informatique de l'ouverture du dossier, qui va ensuite transmettre l'information à l'institution cantonale en matière de migration.⁴

⁴ Citation supprimée pour la publication

Ainsi, l'information est échangée via la plateforme informatique de l'aide sociale. L'institution cantonale en matière d'aide sociale transmet chaque mois automatiquement une liste des personnes étrangères inscrites à l'aide sociale ayant un permis B à l'institution cantonale en matière de migration, et de façon ponctuelle, le montant de la dette.

En ce qui concerne l'échange d'information concernant les personnes étrangères ayant un permis C, l'échange ne se fait pas encore automatiquement entre l'institution cantonale en matière d'aide sociale et l'institution cantonale en matière de migration. En effet, il s'effectue sur demande de l'institution cantonale en matière de migration.⁵

Dès lors, l'information concernant les usager·ère·s ayant un permis C s'effectue lors du contrôle de renouvellement du permis d'établissement. Ainsi, l'institution cantonale en matière de migration demande les informations au cas par cas à l'institution cantonale en matière d'aide sociale. En effet, concernant cette tranche des usager·ère·s, leur permis d'établissement peut être révoqué ou rétrogradé uniquement s'il·elle·s se trouvent tributaires de l'aide sociale pendant « une longue durée » et « dans une large mesure ». C'est pourquoi les informations échangées dans leur cas sont les montants de la dette sociale, ainsi que la durée de la perception de l'aide, contrairement aux usager·ère·s ayant un permis B, dont l'une des conditions de séjour est basée sur le fait de ne pas dépendre de l'aide sociale. Ainsi, pour cette partie des usager·ère·s, le simple fait qu'il·elle·s soient inscrites à l'aide sociale est un motif de révocation de leur autorisation de séjour. Dès lors, l'échange d'informations s'effectue automatiquement via le système informatique de l'institution cantonale en matière d'aide sociale.

Il est important de mentionner que la collaboration entre les différentes institutions est une exigence légale puisque l'obtention de prestations d'aide sociale peut avoir des répercussions sur le droit de séjour des personnes étrangères. Pour pouvoir évaluer le droit de séjour des personnes étrangères, les autorités de migrations doivent être informées par les organes de l'aide sociale « en vertu de l'art. 97, al 3 LEI et l'art. 82, al 4 OASA, les autorités compétentes en matière d'octroi de prestations d'aide sociale doivent communiquer spontanément le versement d'aide sociale à des étrangères et étrangers à l'autorité cantonale compétente en matière de migrations » (CSIAS 20.06.2019).

Toutefois, l'échange d'information concernant les personnes étrangères ayant un permis C reste à l'heure actuelle encore floue.⁶

Ainsi, la mise en place de l'échange d'informations entre les deux institutions concernant les permis C est encore en cours d'adaptation. Les professionnel·le·s nous avouent que l'entrée en vigueur de la LEI leur a posé beaucoup de questions quant à son application concernant l'échange d'informations sur les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale en possession d'un permis C. En effet, la personne qui travaille au service cantonal de l'aide sociale nous a confié que cela monopolise des ressources très importantes notamment en termes de personnel et surcharge l'institution.

Pour récapituler, le dossier des usager·ère·s est ouvert par les assistant·e·s sociaux·ales et validé par leur chef·fe·s de service, ensuite les données enregistrées dans la plateforme informatique sont transmises à l'institution cantonale en matière d'aide sociale, qui à son tour validera le dossier. Une fois le dossier validé, si l'usager·ère est une personne étrangère, l'information est transmise à l'institution cantonale en matière de migration. Cette information est envoyée sous forme de liste tous les mois pour les usager·ère·s ayant un permis B, ce qui était déjà le cas

⁵ Citation supprimée pour la publication

⁶ Citation supprimée pour la publication

avant l'entrée en vigueur de la LEI. Avec l'entrée en vigueur de la LEI, les ouvertures des dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s ayant un permis C doivent également être communiquées à l'institution cantonale en matière de migration. Cependant, le critère de la dépendance à l'aide sociale est différent pour cette frange de la population. En effet, la perception de l'aide sociale peut être un motif de non renouvellement ou de rétrogradations du permis C uniquement si l'usager·ère est à l'aide sociale « dans une large mesure » et pendant « une longue durée ». Ainsi, le type d'informations échangées à propos des permis C est en cours de discussions. Dans l'attente d'une entente entre les diverses institutions, l'institution cantonale en matière de migration demande des renseignements à l'institution cantonale en matière d'aide sociale au cas par cas, selon l'évaluation des demandes de renouvellement du permis C.

5.2.2.2.1 Échanges directs entre les assistant·e·s sociaux·ales et l'institution cantonale en matière de migration.

Les assistant·e·s sociaux·ales sont amené·e·s à échanger divers types d'informations avec l'institution cantonale en matière de migration concernant les dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s. En effet, l'échange d'informations s'effectuent, comme nous l'avons vu, d'une part sur la demande de l'institution cantonale en matière de migration, mais aussi sur demande de l'usager·ère concerné·e. En effet, il convient de préciser que les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale reçoivent de la part de l'institution cantonale en matière de migration, une lettre leur demandant d'expliquer leur situation économique et personnelle (permis B et C) afin de justifier les raisons de leur recours à l'aide sociale. En effet, lorsque l'administration de la migration prend note de l'inscription des personnes étrangères à l'aide sociale, elle leur signale implicitement par cette lettre qu'elles ne sont pas censées être dépendantes de l'aide sociale et que leur droit de séjour en Suisse peut être remis en cause.

Les informations concernant la situation de la personne étrangère ayant recours à l'aide sociale sont primordiales pour l'évaluation de leur droit de séjour, c'est pourquoi dans les cas particuliers, l'institution cantonale en matière de migration contacte les assistant·e·s sociaux·ales directement. Ainsi, à ce sujet, un·e assistant·e social·e que nous avons interrogé nous dit :

« Alors les contacts avec [l'institution cantonale en matière de migration] je les ai... en général quand eux me contactent pour avoir des informations sur un dossier.

Et ils vous demandent quoi à peu près ? Par exemple ?

Alors ce qu'ils nous demandent en général c'est est-ce que la personne fait, enfin est-ce qu'elle a un... un... comment, un travail, un contrat d'insertion, quelque chose comme ça. Si elle en a pas, pourquoi... qu'est-ce qu'elle entreprend pour, pour essayer de s'en sortir, un peu ce genre de choses.

Donc c'est surtout en matière d'intégration ?

Ouais totalement. Ouais ouais ouais, c'est en général vraiment essentiellement basé là-dessus. [...] ça m'est eu arrivé quand... quelqu'un... parlait pas bien le français et pis que... il avait des informations à transmettre, de soit d'écrire un mail, soit de prendre contact en disant bah voilà... la personne aimerait vous dire ça... donc je, je transmets, donc... soit à la demande de... du bénéficiaire, soit... de mon propre chef parce que, enfin toujours en accord avec la personne, je le fais avec la personne, quand elle est dans le bureau, ou je discute ce que j'ai mis sur le, sur le courrier mais...

Donc là c'est principalement téléphonique que vous avez comme contact ?

Par téléphone ou par mail, ouais.

Donc quand eux vous contactent c'est surtout pour savoir si elle a... un travail, un contrat de d'insertion.

Ouais. »

Dans cet extrait, nous pouvons d'abord souligner que les divers échanges se font principalement pour évaluer la perspective d'une éventuelle « intégration » par le travail de l'utilisateur ainsi que sur les démarches qu'il/elle entreprend pour une éventuelle indépendance financière. De plus, les informations récoltées auprès des assistant·e·s sociaux·ales permettent aux collaborateur·trice·s de l'institution cantonale en matière de migration d'user à leur tour de leur marge d'appréciation pour évaluer la situation de l'utilisateur et ainsi statuer sur le droit de séjour de l'utilisateur. D'autre part, ces échanges sont également effectués à la demande des usager·ère·s, qui par l'intermédiaire de leur assistant·e social·e, contacte l'institution cantonale en matière de migration. Ainsi, les usager·ère·s qui reçoivent des lettres de la part de l'institution cantonale en matière de migration, font appel à leur assistant·e social·e pour les aider à rédiger ces lettres. Ainsi, à ce propos un·e assistant·e social·e nous dit que :

« Donc vous, vous êtes au courant des papiers que [l'institution cantonale en matière de migration] donne, du courrier, de ce genre de courrier ?

Alors elles nous l'amènent, souvent elles disent. D'abord, parce que la première ça arrive... ils ont d'abord un courrier, ils peuvent répondre dans les 10 jours, expliquer leur situation donc... Moi quand elles viennent avec ça bah... on pose un rendez-vous, en écrivant une lettre, on explique la situation que... on fait la lettre ensemble et puis... et puis en général, en tout cas c'est ce que moi j'ai vu, c'est que... bah ils accordaient... ils renouvelaient finalement le permis, mais en disant bah l'année prochaine, ça posera problème si vous êtes dans cette situation-là.

Donc ils renvoient eux un courrier en disant, on accepte de vous renouveler le permis actuellement, mais si l'année prochaine...

Vous êtes dans la même situation, ça va poser problème. Ils mettent la pression comme ça.

D'accord.

Sans dire qu'ils vont pas le renouveler l'année prochaine mais que faut tout mettre en œuvre pour sortir de cette situation.

D'accord.

Ça vous avez l'impression que ça dépend de la lettre que vous allez envoyer ?



Absolument pas. J'ai un des collègues qui ont réalisé que en fait le courrier n'était même pas lu. Donc ils laissent dix jours pour répondre mais les gens qui reçoivent le courrier, peu importe, c'est comme s'ils classaient et pis qu'ils le lisaient, lisent même pas les arguments que, que les gens font valoir pour expliquer leur situation, le pourquoi ils sont à l'aide sociale. »

A travers cette extrait d'entretien, nous pouvons relever que l'assistant·e social·e est sollicité·e par l'usager·ère pour l'aider à rédiger son droit d'être entendu (réponse à la lettre envoyée par l'institution cantonale en matière de migration). Ainsi, dans ce cas nous pouvons souligner une forme de marge de manœuvre de la profession des assistant·e·s sociaux·ales. En effet, en aidant à écrire ce courrier, les assistant·e·s sociaux·ales usent de leur expérience et connaissances administratives pour plaider en faveur de l'usager·ère. Ainsi, nous pouvons voir que la position d'agent d'État de l'assistant·e social·e lui offre une légitimité et un pouvoir que l'usager·ère va pouvoir mobiliser en sa faveur. En effet, nous avons relevé que, pour différentes raisons, les usager·ère·s ne maîtrisent pas forcément les normes administratives et légales, comme le témoigne cet extrait d'entretien :

« Parce que certaines personnes me disaient, je me souviens d'un monsieur, permis B, qu'a été renvoyé dans son pays, gros problèmes psy aussi, je sais plus ce qu'il avait comme problème mais... y avait des délires, enfin y avait des trucs... je disais mais, faites-vous aider par quelqu'un qui est compétent pour... » ouais je suis séparé de ma femme d'accord mais je l'aime ! » etc. oui mais si vous leur écrivez ça comme ça, ils s'en fichent, c'est pas ça qu'il faut. »

En d'autres termes, la maîtrise administrative des assistant·e·s sociaux·ales leur confère une légitimité et une marge de manœuvre assez importante dans la rédaction de ce courrier. Toutefois, les assistant·e·s sociaux·ales, ne maîtrisant pas l'ensemble du processus décisionnel, n'identifient pas toujours l'importance qu'une telle action peut avoir. Un·e assistant·e social·e nous a confié qu'elle percevait que son aide dans ce cadre est vaine dans la mesure où il·elle a l'impression que ces courriers sont une simple démarche administrative pour « mettre la pression » aux usager·ère·s et que leur réponse n'est pas lue par les fonctionnaires de la migration. Dès lors, selon la perception de notre enquêté·e, même si une large marge de manœuvre peut être déployée dans la rédaction de ces lettres, la décision du droit de séjour ne lui revenant pas, la perception de marge de manœuvre administrative est perçue par certain·e·s assistant·e·s sociaux·ales comme étant sans réelle impact dans la décision du droit de séjour.

Néanmoins, d'après nos récoltes de données au sein de l'institution cantonale en matière de migration, les professionnel·le·s que nous avons interrogé nous affirme que toutes les informations récoltées au sujet de la situation personnelle et financière de l'usager·ère sont prises en considération.⁷

Ainsi, nous pouvons affirmer que toutes les informations récoltées par l'institution cantonale en matière de migration sont analysées et que cette démarche administrative (réponse à la lettre) est primordiale, dans la mesure où l'usager·ère doit transmettre toutes les informations qui lui seraient favorables pour son droit de séjour. Ces lettres ont principalement pour but la récolte d'informations pour l'instruction du dossier de l'usager·ère en matière de droit de séjour. Dès

⁷ Citation supprimée pour la publication

lors, tout argument propice au droit de séjour nécessite une certaine forme de connaissances du cadre légal. C'est pourquoi, nous pouvons affirmer que l'aide à la rédaction d'une lettre de réponse de la part des assistant·e·s sociaux·ales est susceptible d'être une grande marge de manœuvre selon les connaissances administratives et juridiques acquises.

En outre, nous pouvons relever que si la marge de manœuvre des AS dans l'échange d'informations peut être favorable pour l'utilisateur·ère, elle peut au contraire leur être défavorable. En effet, lors de notre entretien avec un·e assistant·e social·e, nous avons pu constater que les informations émises par les assistant·e·s sociaux·ales peuvent également être perçues comme étant défavorables au droit de séjour. Ainsi, un·e assistant·e social·e nous dit à ce sujet :

« Est-ce que ça arrive que [l'institution cantonale en matière de migration] vous appelle, prenne contact avec vous ? Parce que vous, justement, vous êtes en contact avec les bénéficiaires. Donc vous contactez pour avoir des informations sur le niveau d'intégration, ce genre de choses ? »

Oui ! Alors, alors... après c'est des cas..., souvent quand ils nous appellent..., moi, les quelques fois qu'ils m'ont appelé [l'institution cantonale en matière de migration], c'est le service juridique hein... de [l'institution cantonale en matière de migration] qui prend contact. Ils nous posent des questions quand il y a un recours au niveau du renvoi. Avant pas ou rarement. Ils nous contactent, ils nous demandent finalement de ce que nous on pense de la situation et puis, on explique finalement la situation. Qu'est-ce qu'on est en train de mettre en place ? quelle est l'attitude du bénéficiaire ? Puis après, finalement c'est eux qui prennent leur décision. Mais nous, on a le devoir de collaborer avec eux, c'est-à-dire de... Moi je suis quelqu'un d'assez franc, c'est-à-dire que si on me demande si le bénéficiaire fait tout ce qu'on lui demande, etc. et puis que finalement je l'ai sanctionné 20'000 fois, puis que c'est une catastrophe, puis finalement il ne vient jamais au rendez-vous et puis que c'est le club med... excusez-moi de l'expression, c'est clair et net que je n'oserais pas leur dire en mon âme et conscience professionnelle 'non c'est un parfait bénéficiaire, il fait tout ce qu'on lui demande, il s'investit pour retrouver de l'emploi', non ! ça je ne peux pas leur dire. [...] Donc s'ils peuvent blinder leur décision au niveau de [l'institution cantonale en matière de migration], la personne qui a finalement le contact le plus proche avec le bénéficiaire, c'est quand-même nous. C'est-à-dire qu'ils nous demandent finalement des informations, mais c'est très rare.

Quand vous dites « blinder leur décision », vous entendez quoi par là ?

Oui, alors blinder leur décision, autrement dit, ils doivent finalement... s'ils peuvent mettre encore une ligne dans leur décision, en mentionnant 'voilà, vous avez des rendez-vous avec votre assistant social et vous y allez une fois sur deux, etc.', après si la personne fait recours au niveau cantonal ou fédéral directement, tout en sachant que les recours au niveau fédéral ils ne réévaluent pas le dossier, ils prennent les faits concrets qui sont expliqués simplement dans les rapports. Et bien c'est vraiment en défaveur de la personne ! »

Au sein de cet extrait, plusieurs points sont à soulever. D'une part, l'assistant·e social·e est conscient·e de l'impact de sa marge de manœuvre sur la décision du droit de séjour. En effet, il·elle nous dit clairement que les informations qu'il·elle donnera au sujet de la situation de l'utilisateur·ère pourrait potentiellement jouer en sa défaveur, dans la mesure où toutes les informations émises sont susceptibles d'intervenir dans la décision finale du droit de séjour.

D'autre part, il·elle justifie cette orientation de sa marge de manœuvre par rapport à son « âme et conscience professionnelle ». Dès lors, nous pouvons dans ce cas affirmer qu'une large marge de manœuvre peut être utilisée dans l'échange d'information avec l'institution cantonale en matière de migration. Celle-ci peut être orientée différemment selon le positionnement des assistant·e·s sociaux·ales sur la situation de l'usager·ère.

Aussi, à ce propos l'un·e de nos interviewé·e nous dit :

« Après l'autre marge de manœuvre, c'est comment j'accueille la personne avec son angoisse et que...comment je vais transmettre les informations [à l'institution cantonale en matière de migration], c'est-à-dire que je peux dire ah non ce monsieur il est alcoolique... non non non, de toute façon il arrête pas de nous dire qu'il veut sortir de l'aide sociale, qu'il veut trouver un travail, mais si vous le voyez, vous voyez bien qu'il peut pas travailler. Si je dis ça à la personne que j'ai en face ou bien que je lui dis, ce monsieur... il cherche activement, il me ramène les recherches d'emploi, ce qui est vrai, mais je le dis ou je le dis pas. J'y crois ou j'y crois pas... c'est qu'est-ce que je présente aux personnes que j'ai au bout du fil. Et pour moi ça c'est... ça a une influence énorme, moi je suis convaincue.

Donc vous êtes convaincue que ce que vous vous dites [à l'institution cantonale en matière de migration], c'est pris en considération, ça influence leur décision ?

Je pense ouais. Je pense que sinon ils ne prendraient pas la peine de nous appeler (rires). Après selon les personnes ils en prennent plus ou moins... ils le prennent plus ou moins en considération. Et pis bah peut-être que la personne qui attend juste le jugement de, que je lui dise ah non mais ce monsieur, c'est un profiteur et pis... on attend qu'une chose, c'est de le renvoyer au Portugal, bah peut-être que si je dis elle va me prendre plus en compte que si... si je lui dis... bon ce monsieur a entrepris ça comme démarches, etc. je pense que ça dépend aussi ce que la personne a envie d'entendre. Et pis je pense qu'en fonction de ce qu'elle a envie d'entendre, bah elle en tiendra plus ou moins compte. Du coup elle l'entendra d'une manière différente. Mais alors moi je suis convaincue que... c'est la différence que on est des êtres humains un peu de travail ou... ce serait une machine. On est des êtres humains et pis... alors en même temps ça a le côté... désolant pour les bénéficiaires qui ont pas tous les mêmes prestations, je crois que faut être clair, même si on essaie d'uniformiser un maximum. Ça va jamais être deux fois pareil. Mais parce que les situations elles sont aussi toujours, y a pas deux situations pareilles. Mais après notre interprétation elle est pas la même non plus. »

Dans cet extrait, nous pouvons voir qu'il est difficile de déterminer pour cet·te AS de savoir dans quelles mesures ses échanges directs entre les AS et les fonctionnaires de la migration a un impact sur la décision de ces dernier·ère·s. En effet, un tel processus de décision est très complexe et répond à différents facteurs. Ainsi, il est difficile de distinguer si le·la fonctionnaire de la migration appelle l'AS pour simplement confirmer sa décision ou si cet avis est pris en considération lorsqu'il diverge de celui de l'agent·e migratoire.

Ainsi, nous pouvons relever qu'au sein même du devoir de collaboration entre les diverses institutions et l'usager·ère, nous pouvons retrouver des marges de manœuvre à différentes échelles. Nous avons pu voir que suivant les connaissances de l'assistant·e social·e, mais aussi celles dont l'usager·ère dispose, l'intervention de l'assistant·e social·e peut jouer un rôle relativement important dans le processus de décision, notamment dans la rédaction de la lettre

de réponse à l'institution cantonale en matière de migration, lorsque celle-ci prend directement contact avec lui·elle ou lorsque l'usager·ère demande à l'AS de jouer un rôle d'intermédiaire entre lui·elle et les collaborateur·rice·s de la migration. Finalement, nous pouvons constater que l'assistant·e social·e a une large marge de manœuvre dans l'émission des informations et peut participer à orienter dans un sens ou dans l'autre la décision du droit de séjour.

5.2.2.2 La réduction maximale des échanges

Pour la majorité des assistant·e·s sociaux·les que nous avons interrogé·e·s, nous avons relevé une certaine crainte à propos des contacts avec l'institution cantonale en matière de migration. En effet, lorsque nous les avons questionné·e·s au sujet des échanges d'informations, nous leur avons demandé s'il leur arrivait de contacter eux·elles-mêmes l'institution cantonale en matière de migration pour poser des questions au sujet des dossiers des usager·ère·s. La majorité des réponses exprimaient une crainte de les contacter, car c'est un risque de rendre visible l'usager·ère et ainsi de potentiellement faire accélérer la procédure décisionnelle en matière de droit de séjour. A ce sujet, un·e assistant·e social·e nous dit :

« Enfin... moi je prends assez rarement contact avec eux, parce que je pars un peu du principe que... moins je vais... remuer les choses, moins je prends le risque de, de réveiller des choses qui dormaient... »

Cette peur de contacter l'institution cantonale en matière de migration est très présente au sein de nos divers entretiens. Les interviewé·e·s ressentent pour la majorité une incertitude quant à l'orientation de leur impact dans le processus de décision. En d'autres termes, les assistant·e·s sociaux·les ne connaissent pas pour la plupart les procédures juridiques effectuées par l'institution cantonale en matière de migration et ne sont pas spécialistes en matière de migration. Ainsi, il·elle·s pensent que prendre contact avec cette dernière pourrait péjorer le dossier des usager·ère·s. C'est pourquoi, il·elle·s répondent volontiers aux questions de l'institution cantonale en matière de migration et aux questions des usager·ère·s, dans la mesure où il·elle·s sont tenu·e·s par le devoir de collaborer. Néanmoins, il·elle·s ne tenteront pas, pour la majorité, de questionner l'institution cantonale en matière de migration en retour. Aussi, une certaine marge de manœuvre peut être relevée dans le fait de ne pas contacter l'institution cantonale en matière de migration. En effet, comme nous l'avons soulevé dans la partie théorique de notre travail, l'invisibilité est une caractéristique principale de l'intégration (TABIN : 1999). Dès lors, les assistant·e·s sociaux·ales usent de cette marge de manœuvre de réduction des échanges d'informations au minimum pour ne pas mettre en lumière le dossier de l'usager·ère et ainsi éviter d'accélérer la procédure décisionnelle en matière de droit de séjour.

5.2.2.3 Avertir l'usager·ère des risques de perte du droit de séjour

Lorsqu'une personne étrangère fait appel à l'aide sociale, lors de son premier rendez-vous avec l'assistant·e social·e il·elle est prévenu·e des risques encourus pour son droit de séjour. En effet, comme nous l'avons soulevé dans les parties précédentes de notre travail, être à l'aide sociale peut être un motif de révocation de l'autorisation de séjour. Ainsi, tout·e·s les assistant·e·s sociaux·les nous ont affirmé prévenir les personnes étrangères à ce sujet dès leur premier entretien. Dès lors, un·e de nos interviewé·e·s (assistant·e social·e) nous affirme :

« Par rapport à une personne étrangère, je dirai que si elle a un permis B ou un permis L, comme ça, les autres après je me souviens mais... il me semble que c'est les deux qui peuvent poser problème, on doit les mettre en... en... vigilance que le fait qu'on ouvre le dossier peut faire qu'elles vont perdre leur permis ou ne l'obtiennent jamais si elles l'ont pas encore. Et... bah ça ça peut être... source de pas mal de temps pris dans le premier rendez-vous et de pas mal d'angoisse à gérer parce que... bah... en général les personnes n'ont pas très envie de perdre le permis. »

A travers cet extrait d'entretien, nous pouvons souligner que les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale sont prévenues des éventuels risques quant à leur droit de séjour. Il est également important de mentionner que toutes les personnes avec qui nous nous sommes entretenues nous ont évoqué la même chose, à savoir qu'il·elle avertissent les usager·ère·s des risques potentiels. Ainsi, au sein même de la procédure administrative des dossiers des usager·ère·s, une différenciation s'effectue en fonction du statut juridique des usager·ère·s. En effet, lorsqu'une personne étrangère arrive à l'aide sociale, une des premières informations qui leur est donnée par l'AS concerne le risque de perdre le droit de séjour pour motif de perception de l'aide sociale dans des mesures plus ou moins larges selon le type d'autorisation de séjour. C'est une pratique qui est systématique dans les services avec lesquels nous avons échangé et qui est certainement générale à l'ensemble du canton. Néanmoins nous avons pu remarquer que la majorité de nos interviewé·e·s n'ont pas de connaissances en matière juridique et n'ont pas reçu d'instruction à ce sujet, hormis des directives procédurales dans la gestion des différents types de dossiers. En d'autres termes, les assistant·e·s sociaux·ales préviennent les usager·ère·s étranger·ère·s de ce potentiel risque à perdre l'autorisation de séjour, cependant eux·elles-mêmes ne les connaissent pas en détails. C'est d'autant plus le cas en ce qui concerne les conséquences pour les usager·ère·s ayant un permis C, car ces personnes étaient jusqu'ici considérées par la plupart des AS interviewé·e·s comme ne courant aucun risque. Cette information peut s'avérer importante car les usager·ère·s ne connaissent pas forcément ou ne sont pas toujours conscient·e·s de ces risques, notamment les jeunes qui ont acquis récemment la majorité et dont la dette et le dossier sont de ce fait, distingué de ceux des parents.

5.2.2.4 L'usage de la temporalité

De plus, concernant l'ouverture des dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s, nous pouvons constater une marge de manœuvre quant à l'action de validation informatique des dossiers. Ainsi, à ce sujet un·e assistant·e social·e nous indique user de cette marge de manœuvre :

« On a des petites marges de manœuvre. Je prends un exemple tout bête. Je sais que quand moi je clique sur valider le dossier, pour l'ouverture du dossier, le message part au canton, le canton transmet [l'institution cantonale en matière de migration]. Alors j'ai pensé que pour ma femme, la dame m'a tellement transmis son angoisse, j'ai absolument pas réfléchi, j'ai réussi à tout finir mon truc très vite, j'ai validé (rires) et après je me suis dit mais... t'avais pas besoin de valider aujourd'hui, tu pouvais valider ça, t'as un mois pour valider, ça nous laisse un mois pour faire... et c'est considéré comme normal enfin, de toute façon j'arrive jamais tout à faire, donc y a des dossiers, parce que j'ai pas... je sais pas la caisse maladie ou j'ai pas un truc, des fois je peux pas le valider, donc c'est normal que... y a un mois. Et pis si j'ai tout a priori bah je le fais. Mais voilà du moment que j'ai le choix, bah humainement je décide de, je clique ou je clique pas. »

Ainsi, lorsqu'il·elle·s jugent que le dossier de l'usager·ère pourrait potentiellement poser problème pour leur droit de séjour, cet assistant·e social·e nous affirme qu'il·elle ne valide pas les dossiers directement dans le but de gagner du temps.

5.2.2.5 Orienter l'usager·ère vers des spécialistes du droit des migrations (avocat·e, juriste, associations)

Les usager·ère·s étranger·ère·s sont pour la majorité contacté·e·s par l'institution cantonale en matière de migration, notamment par le biais des courriers, afin de donner des informations concernant leur situation personnelle. Ainsi, comme nous l'avons mentionné, souvent il·elle·s demandent des informations et une aide rédactionnelle aux assistant·e·s sociaux·les. Dès lors, les assistant·e·s sociaux·les les aident à rédiger ces lettres dans la mesure du possible. Néanmoins, dans divers entretiens nous avons pu relever que les assistant·e·s sociaux·les ont des connaissances limitées du droit migratoire et ne se sentent pas toujours légitimes à répondre de manière adéquate. Il·elle·s leur arrivent alors d'orienter les usager·ère·s vers un·e spécialiste juridique, notamment vers des avocat·e·s, des juristes ou des associations :

« Souvent le bénéficiaire arrive apeuré avec sa décision, il arrive et puis on regarde ce qu'on peut faire. Mais, à vrai dire nous on n'est pas juriste, on n'est pas avocat ! C'est pour ça que finalement on transfère le dossier au niveau d'une personne adéquate et compétente.

Mais quand vous orienter vers un avocat, est-ce qu'après eux reviennent vers vous ? Parce que justement vous êtes l'intermédiaire ?

Les avocats ?

Oui. Pour montrer le dossier, etc.

Rarement ! Les avocats sur place [du canton romand] sont, pas tous, mais une partie, ils travaillent confinés et travaillent beaucoup avec leurs clients ou avec leurs mandant plutôt qu'avec nous. Nous c'est rare finalement qu'ils nous contactent. Après, s'ils nous contactent, ils doivent de toute façon nous envoyer un mandat de procuration, qu'ils nous délient finalement du secret de fonction qu'on a. Mais c'est très très rare... ça peut arriver. Tant que nous on est délié du secret de fonction, évidemment on dit finalement de ce qu'il se passe dans la situation du dossier etc. »

Cet extrait d'entretien mené avec un·e assistant·e social·e, illustre que le renvoi à un·e professionnel·le juridique peut être une marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·les, dans la mesure où leur propre expertise ne leur permet pas d'aider les personnes en matière de droit. De plus, il arrive également que les usager·ère·s contactent directement des professionnels sans passer par leur assistant·e social·e.

Pour conclure, nous avons pu souligner au sein de cette partie d'analyse que les assistant·e·s sociaux·ales ont diverses marges de manœuvre concernant la décision relative au droit de séjour des personnes étrangères. Celles-ci se traduisent notamment au sein de leurs échanges avec l'institution cantonale en matière de migration ainsi qu'avec les usager·ère·s. En effet, il·elle·s jouent un rôle d'intermédiaires au sein du processus informationnel, dans la mesure où il·elle·s sont sollicité·e·s non seulement par l'institution cantonale en matière de migration, mais aussi par les usager·ère·s. C'est pourquoi, nous pouvons relever que leur position dans le processus

informationnel est une position « tampon » entre l'usager·ère et l'institution en matière de migration. De ce fait, les échanges ou l'absence d'échanges d'informations sont utilisés par les assistant·e·s sociaux·ales comme marges de manœuvre professionnelles dans la gestion des dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s. De plus, nous avons souligné que leur intervention peut être autant favorable que défavorable dans le processus décisionnel des fonctionnaires de la migration. En outre, nous avons pu relever qu'il y a chez les assistant·e·s sociaux·ales un sentiment d'incertitude concernant l'impact de ces interventions au sein de ce processus, poussant certain·e·s assistant·e·s à communiquer au minimum avec l'institution cantonale en matière de migration. Cette crainte démontre ainsi que le fait les contacter spontanément visibiliseraient les usager·ère·s étranger·ère·s auprès de cette institution, ce qui pourrait menacer leur situation en Suisse.

5.2.2.6 Marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales au sein du parcours d'intégration professionnelle des usager·ère·s

Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'accès au marché de l'emploi est important pour les personnes étrangères dont le droit de séjour en Suisse dépend de leur statut de travailleur·euse ou de l'absence de dépendance à l'aide sociale. Diverses mesures sont mises à dispositions des usager·ère·s pour sortir de l'aide sociale. L'une de ces mesures est la mesure d'insertion professionnelle. En effet, les usager·ère·s ayant les capacités de travailler doivent passer un test d'employabilité dans le but de s'inscrire à l'ORP. Ainsi, les assistant·e·s sociaux·ales font passer ce test d'employabilité aux usager·ère·s qu'il·elle·s jugent apte à s'insérer sur le marché de l'emploi.

Pour rappel, le test d'employabilité se présente sous forme de QCM. Les questions portent sur la disponibilité et les motivations de l'usager·ère, sur diverses compétences, à savoir le niveau de langue, le niveau en mathématiques (quatre opérations de base) et le niveau d'utilisation de base des supports numérique. Ainsi que sur le savoir être (régularité/ponctualité, respect des consignes, capacité à travailler en équipe, respect de la hiérarchie, présentation, flexibilité, autonomie). Comme nous l'avons vu précédemment, le test d'employabilité est la porte d'entrée à l'ORP. En effet, si ce test est réussi, l'usager·ère passera un premier palier pour accéder à l'ORP. Une fois ce test réussi l'usager·ère devra passer un quizz (un test intermédiaire) en ligne dans le but d'avoir accès au second test d'employabilité, qui lui est donné par l'ORP. Dès lors, c'est seulement après avoir réussi le test 1 d'employabilité, le quizz et le test 2 d'employabilité, que l'usager·ère sera inscrit·e à l'ORP.

Il convient dans cette partie de notre analyse, de nous pencher plus particulièrement sur les marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales dans le parcours menant à l'inscription au service de l'emploi et aux mesures d'intégration professionnelle. En d'autres termes, nous tenterons de déceler les marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales lorsqu'il·elle·s font passer ou non le premier test d'employabilité aux usager·ère·s.

5.2.2.6.1 Faire passer (ou non) le test 1 d'employabilité

Les assistant·e·s sociaux·ales ont un pouvoir d'appréciation lorsqu'il·elle·s jugent de l'employabilité potentielle de l'usager·ère sur le marché du travail. En effet, cette évaluation détermine l'accès au test d'employabilité, et de ce fait, détermine la première étape à franchir pour une éventuelle inscription à l'ORP. Ainsi, comme nous l'avons mentionné auparavant, l'usager·ère doit convaincre l'AS de son « aptitude » à répondre aux exigences du service de l'emploi et de sa motivation :

« Y a des gens... s'ils arrivent pas à venir aux rendez-vous avec moi, ils arriveront pas à venir aux rendez-vous avec elle, ils arriveront pas à aller au rendez-vous à [l'ORP]. Donc c'est des gens, y a des gens qui ne, pour l'instant, dans la situation dans laquelle ils sont, ils sont pas aptes ni à travailler, ni même à venir à un rendez-vous. Donc pour ces gens-là, on fait rien, on attend qu'ils soient dans une meilleure situation ou qu'ils aient une meilleure motivation pour pouvoir soit faire l'un, soit faire l'autre. »

Les usager·ère·s dont les assistant·e·s sociaux·les évaluent positivement les compétences sociales et professionnelles, passent le premier test d'employabilité, ainsi il·elle·s ont accès au test intermédiaire effectué par l'ORP ainsi qu'au second test d'employabilité également effectué par l'ORP. Dès lors, c'est uniquement après avoir effectué ces trois tests que les usager·ère·s seront inscrit·e·s en tant que chercheur·euse·s d'emploi à l'ORP.

Plus les usager·ère·s ont recours à l'aide sociale pendant une longue durée, plus difficile sera leur (ré)intégration sur le marché de l'emploi. Dès lors, pour les usager·ère·s étranger·ère·s plus il·elle·s auront recours à l'aide sociale plus le risque de perdre leur autorisation de séjour est élevé. L'accompagnement de l'assistant·e social·e est donc une marge de manœuvre primordiale dans l'accès au marché de l'emploi des usager·ère·s. Ainsi, plus l'usager·ère prendra du temps à répondre positivement aux attentes de l'assistant·e social·e, plus les chances de l'usager·ère à retrouver un emploi seront minimisées. En outre, il est important de mentionner que l'accès à l'inscription au service de l'emploi dépend également d'autres facteurs qui ne relèvent pas des choix de l'assistant·e social·e.

5.2.2.6.2 Orienter les réponses des tests

Les assistant·e·s sociaux·ales peuvent aider les usager·ère·s à passer le test d'employabilité, dans la mesure où il·elle·s vont orienter leur aide pour que les réponses aillent en fonction de la réussite du test. En effet, le premier test d'employabilité est donné par les assistant·e·s sociaux·ales aux usager·ère·s dans les locaux des services sociaux. Lorsque les usager·ère·s répondent aux QCM, leurs assistant·e·s sociaux·ales sont présent·e·s et peuvent éventuellement les aider à remplir ce questionnaire. Dès lors, nous pouvons y déceler une marge de manœuvre, notamment en nous appuyant sur les propos de cet·te assistant·e social·e :

« Après on peut les aider, si y a vraiment une différence entre ce qu'eux pensent et ce que nous on voit, là on leur dit mais écoutez... c'est peut-être pas la bonne appréciation. »

De plus, les questions sur les compétences sont assez subjectives, ce qui permet une certaine marge d'appréciation dans les réponses de l'usager·ère mais aussi dans la façon dont l'AS dans va vouloir l'orienter.

5.2.2.6.3 Aider les personnes à correspondre aux attentes de l'ORP

Afin de répondre aux exigences du service de l'emploi, les AS peuvent également donner des informations aux usager·ère·s sur les attentes de cette institution et tenter de les y préparer :

« Donc les personnes qu'on envoie, on essaie un maximum bah de... de bien les briefer et pis de bien leur dire mais écoutez si vous allez là-bas, bah... ça va se passer comme ça, comme ça comme ça, vous êtes prêts, prêtes à ça ? »

Aussi, la marge de manœuvre peut se trouver dans l'orientation de la personne vers des mesures socio-professionnelles avant de lui faire passer le test d'employabilité et ainsi l'aider à correspondre au mieux aux attentes de l'ORP mais aussi à lui éviter une situation d'échec par la confrontation aux attentes de ce service. Un·e assistant·e social·e nous dit à ce sujet :

« Si on voit que la personne est pas du tout prête à passer le [test 1 d'employabilité], on choisit d'abord la porte de l'insertion et après on fait [le test 1 d'employabilité]. Parce que des fois certaines personnes, le fait de revivre un échec par rapport à leur dossier de [l'ORP], ça péjore encore plus son état d'âme, son moral, etc. donc voilà c'est aussi un peu à nous de juger de qu'est-ce qui est le mieux pour la personne, comment il se sentirait et pis de sa motivation aussi. »

La notion d'individualisation du traitement des dossiers passant par la mise en place d'une aide adéquate est très présente, notamment en ce qui concerne le passage du test 1 d'employabilité au sein de cet entretien mené avec un·e assistant·e social·e, mais aussi au sein de tous les entretiens effectués avec des assistant·e·s sociaux·ales. C'est donc ce principe d'évaluation au cas par cas qui leur confère une grande marge de manœuvre par la mobilisation des différentes prestations que l'assistant·e social·e peut mobiliser comme ressources.

Aussi, une autre ressource possible est le fait de faire appel à un·e coach en insertion pour aider les usager·ère·s à passer les divers tests d'employabilité. Un·e assistant·e social·e dit à ce propos :

« Quand ils vont s'inscrire au chômage, eux ils vont leur demander mais vous avez un CV, une lettre de motivation, etc. et pis si eux ils ont pas ça, bah de nouveau ils se refont recalés, enfin c'est pas... ils vont refermer leurs dossier. Donc ce que moi je fais en général, si c'est des gens qui sont motivés mais qui ne sont quand même pas tout à fait prêt pour [l'ORP], je demande qu'ils aillent vers la conseillère en insertion. Là elle, elle peut aussi faire un état de situation, elle peut remettre à jour leurs dossiers et pis comme ça, une fois qu'ils sont prêts, bah elle elle les inscrit à [l'ORP] et pis comme ça bah moi déjà ça me décharge et pis ça permet à la personne d'avoir une personne qui est concentrée que sur son insertion, donc qui va pouvoir l'aider que là-dedans, parce que bah moi j'ai pas les compétences pour. Mais je peux pas envoyer tout le monde chez elle parce que sinon... »

Ici, la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales se situe dans la sélection des usager·ère·s à consulter un·e coach en insertion, qui lui·elle est plus en mesure de préparer l'usager·ère aux exigences de l'ORP. Par conséquent, comme notre interviewé·e le mentionne dans cet extrait d'entretien, tout·e·s les usager·ère n'ont pas accès au·à la coach d'insertion, la sélection se fait au préalable par l'assistant·e social·e. Ainsi, c'est cette sélection que nous qualifions de marge de manœuvre professionnelle. Ce renvoi vers un·e coach en insertion peut être d'autant plus importante pour les personnes étrangères qui ne sont pas acceptées par le

service de l'emploi ou qui n'ont pas droit aux mesures d'intégration. C'est le cas par exemple d'une personne ayant un permis L et ayant perdu son emploi :

« Donc là elle a un permis euh un... forfait minimum restreint je crois que ça s'appelle, où on peut lui donner que l'entretien, le loyer et pis les frais médicaux. C'est-à-dire que on peut pas la placer en insertion. Donc là, on a moins de moyens à disposition pour l'aide à trouver du travail et en même temps... y a encore plus urgence pour qu'elle trouve un travail que pour un autre dossier. Dans un autre dossier, j'aurais peut-être travaillé d'autres choses avant ou parallèlement, mais là, j'ai vraiment mis le paquet sur l'insertion tout de suite, qu'elle trouve du travail tout de suite... Donc je l'ai envoyé chez [mon·ma collègue] qui est notre [conseiller·ère] d'insertion. Ça c'est quelque chose que je fais rarement au premier entretien parce que ouais y a tellement de chose à régler que... je commence pas par ça. Là je me suis dit bon, priorité on met ça. Donc ça on a fait... J'ai pris contact avec le chômage aussi, j'ai appris entre temps qu'elle avait pas fait tout ce qu'elle avait à faire pour le chômage donc ils fermaient le dossier, donc on n'aura pas de soutien, donc on pourra pas la placer par le chômage non plus. Donc, voilà. Là ça donne, ça restreint beaucoup et puis ça... je dirais, ça met le cadre différemment »

Un·e autre assistant·e social·e nous dit user du premier test d'employabilité pour cadrer les usager·ère·s qui auraient besoin d'effectuer une mesure d'insertion professionnelle avant de passer le test d'employabilité et qui ne jugeraient pas nécessaire d'effectuer de mesures d'insertion socio-professionnelle. Ainsi, l'assistant·e social·e userait du test d'employabilité pour lui montrer qu'il ne correspond pas aux exigences du marché de l'emploi :

« Y a des personnes où j'ai passé trois fois le [test 1 d'employabilité] parce qu'à chaque fois il me revenait en arrière. À chaque fois je discutais avec la personne. Elle était là oui oui mais c'est bon je vais y aller. Parce qu'une fois ils ont pas reçu la convocation, enfin voilà, on a essayé et pis à un moment donné moi j'ai dit stop, vous voyez bien que au bout de trois fois, vous y arrivez pas donc... on a changé de stratégie, je l'ai d'abord... je l'ai d'abord orienté vers un contrat d'insertion, les contrats d'insertion ils durent trois mois. Donc je dis si vous arrivez à trois mois dans un contrat d'insertion, bah on reparlera d'une inscription mais sinon, bah ça sert à rien, pour l'instant vous êtes pas prêt à faire trois mois d'insertion, vous serez de toute façon pas prêt à retrouver un travail à 100% ou à 80% ou à 60% donc ça sert à rien. Donc c'est un petit peu comme ça qu'on fonctionne au niveau de [l'ORP].

S'il veut rien faire ou s'il sait pas ce qu'il veut faire [parle de l'usager·ère], je vais pas l'envoyer là-bas [à l'ORP], il va se faire lyncher, il va... donc c'est pas du tout le but. Le but c'est déjà de trouver une solution avec eux. C'est déjà de trouver un projet, comme ça quand il ira à [l'ORP], bah il aura déjà quelque chose de concret, parce que sinon voilà bah je vous ai dit eux ils sont pas... ils sont pas social, eux ils sont marché de l'emploi, travail, employabilité et pis c'est tout. Ils ont pas cette vision, cette vision-là donc s'ils sont pas prêts à aller à [l'ORP], moi je vais pas les envoyer. »

Dans cet extrait, l'assistant·e social·e use du test d'employabilité comme marge de manœuvre, dans la mesure où il·elle tente de convaincre l'usager·ère d'effectuer une mesure d'insertion pour qu'à l'avenir l'usager·ère corresponde au mieux aux attentes du marché de l'emploi. D'un autre côté, la marge d'appréciation de l'assistant·e social·e lui permet également d'éviter à l'usager·ère qui ne correspond aux exigences de l'ORP de subir une forme de disciplinarisation

en cas de contact avec le service de l'ORP. Car en effet, comme nous l'avons mentionné plus haut, celui-ci conçoit l'accompagnement avant tout par rapport aux critères du marché de l'emploi.

5.2.2.6.4 Une marge de manœuvre limitée

Lors de nos divers entretiens avec les assistant·e·s sociaux·ales, nous avons pu remarquer que leurs marges de manœuvre sont très limitées quant à l'insertion des usager·ère·s sur le marché de l'emploi. En effet, la principale limite selon les assistant·e·s sociaux·ales, est moins de devoir faire passer un test d'employabilité au sein du service social, que de devoir répondre aux exigences de l'ORP qui sont devenues plus restrictives. Ainsi, à ce sujet un·e assistant·e social·e nous dit :

« En fait ce qu'il faudrait nous, c'est préparer les gens à réussir le [test 2 d'employabilité] plutôt, je crois que le coach il doit un peu en savoir plus. Parce que finalement c'est ça... on sait quoi répondre pour le passer hein [le premier test], c'est pas... c'est pas... après c'est vraiment le [test 2 d'employabilité] qu'il faut réussir à passer »

Le deuxième test d'employabilité est donné par l'ORP, et les assistant·e·s sociaux·ales ne sont pas au courant des critères qui font que l'usager·ère réussisse ce second test, marquant l'inscription définitive à l'ORP. Dès lors, même si les assistant·e·s sociaux·ales disposent de certains outils, leur pouvoir d'appréciation reste limité quant à l'accès au marché de l'emploi des usager·ère·s. En effet, comme nous l'avons souligné précédemment, depuis la récente réforme, la compétence en la matière d'intégration professionnelle revient principalement au service de l'emploi et dans une certaine mesure aux coaches en insertion.

5.2.2.7 Conclusion

Les agent·e·s, dont une partie de leur rôle consiste à « accompagner » l'usager·ère dans des choix de vie que ce soit au niveau social ou professionnel, ont diverses marges de manœuvre au sein du parcours d'intégration professionnelle des usager·ère·s. Ainsi, au sein de cette partie de notre analyse, nous avons pu relever différentes marges de manœuvre. Celles que nous avons identifiées se situent dans le processus de sélection des usager·ère·s pour passer le test 1 d'employabilité, notamment en les aidant à remplir ce test ou en les orientant dans des mesures d'insertion socio-professionnelle. Une autre marge de manœuvre consiste à faire appel au coach d'insertion (pour les services qui en disposent), plus particulièrement le fait même d'orienter ou non l'usager·ère vers le·la coach d'insertion. Finalement, nous avons pu démontrer au sein de cette partie que les assistant·e·s sociaux·ales adaptent leurs buts et leurs objectifs en matière d'intégration professionnelle aux usager·ère·s et à leur problématique, dans le but notamment de les façonner aux attentes du service de l'emploi. Ainsi, les assistant·e·s sociaux·ales déploient différentes stratégies et utilisent les appareils de contraintes institutionnelles afin de permettre aux usager·ère·s d'accéder ou non à l'inscription au chômage et aux mesures d'intégration professionnelle. En outre, nous avons pu relever que certaines personnes étrangères, par exemple les personnes ayant un permis L, sont exclues des mesures d'intégration professionnelle. Ainsi, les assistant·e·s doivent mobiliser d'autres ressources, comme le recours au· à la coach en insertion pour contourner ces obstacles.

5.2.2.8 Marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales : conclusion intermédiaire

L'aide sociale s'inscrivant au sein d'un dispositif politico-légal contraignant, les personnes étrangères ayant recours à cette aide sont orientées et aidées en fonction du cadre professionnel dont les assistant·e·s sociaux·ales disposent. En effet, nous avons d'abord souligné que le travail des assistant·e·s social·e·s était tributaire des contraintes politiques, économiques et institutionnelles. Ainsi, les services de l'aide sociale sont dépendants de l'institution cantonale de l'action sociale, qui cadre, contrôle et oriente les actions de ces derniers. En outre, le travail des AS est également conditionné par leur relation avec les autres institutions, notamment l'institution cantonale en matière de migration, lorsqu'il s'agit de traiter les dossiers des personnes étrangères, ainsi que du service de l'emploi concernant l'accompagnement socio-professionnel.

De plus, nous avons mis en évidence que les assistant·e·s sociaux·ales agissent à l'intersection de la politique de l'aide sociale et de la politique migratoire lorsqu'il·elle·s traitent des dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s. Ainsi, c'est au sein de cet enchevêtrement des dispositifs politico-légaux de l'aide sociale et de l'institution en matière de migration que nous avons pu constater que le point commun de la politique de l'aide sociale et de la politique migratoire se réfère à l'« intégration » des individus dans la société. Dès lors, c'est à l'intersection des pratiques des agent·e·s de l'aide sociale et des agent·e·s de la migration que se situent les marges de manœuvre des assistant·e sociaux·ales au sein de la politique migratoire. En effet, s'il·elle·s n'ont pas de pouvoir d'appréciation au sens de Dworkin, la façon dont il·elle·s vont communiquer avec l'institution en matière de migration ainsi que leur rôle dans le processus d'insertion des usager·ère·s vers le marché de l'emploi peuvent potentiellement influencer le processus de décision quant au séjour de ces dernier·ère·s en Suisse.

Partant de ce constat, nous avons d'abord pu relever des marges de manœuvre au sein de la collaboration et de communication entre les institutions de l'aide sociale et de la migration. En effet, les échanges ou l'absence des échanges d'informations sont utilisées par les assistant·e·s sociaux·ales comme marges de manœuvre. En outre, il·elle·s peuvent également aider les usager·ère dans leur correspondance avec les fonctionnaires de la migration. Enfin, il·elle·s ont également le pouvoir d'informer les usager·ère·s sur les risques encourus par leur situation de dépendance à l'aide sociale et les orienter vers des professionnel·le·s qualifié·e·s en matière de droit migratoire.

Notre analyse permet également de relever que les assistant·e·s sociaux·ales ont notamment pour but « d'aider et d'accompagner » les usager·ère·s à se « (ré)intégrer » professionnellement. Dès lors, c'est au sein du processus d'intégration professionnelle des usager·ère·s que les assistant·e·s sociaux·ales déploient une série de marges de manœuvre et usent d'un certain pouvoir d'appréciation. En effet, il·elle·s en usent par l'interprétation de la loi sur l'aide sociale pour définir les prestations financières données aux usager·ère·s, ce qui correspond au premier degré de discrétion selon Dworkin. La marge de manœuvre qui nous intéresse surtout par rapport à la politique migratoire est celle qui se situe dans les orientations données à l'accompagnement socio-professionnelle. Nous avons ainsi décelé une marge de manœuvre professionnelle lors de la sélection des personnes aptes à passer le test d'employabilité. De plus, nous avons démontré qu'en orientant les personnes vers un·e coach spécialisé·e en insertion professionnelle, les assistant·e·s sociaux·ales usent d'une marge de manœuvre pour privilégier une partie des usager·ère·s. D'autres part, nous avons pu relever que les assistant·e·s sociaux·ales disposent de marge de manœuvre en « façonnant » les usager·ère·s afin que ceux-ci répondent aux attentes de l'Office régional de placement. Dans ce

cas, les assistant·e·s sociaux·ales disposent d'une certaine marge de manœuvre, qui est limitée par la loi et les processus administratifs mais aussi par leur dépendance aux décisions incombées au service de l'emploi.

Finalement, nous pouvons souligner que le travail des assistant·e·s sociaux·ales se situe entre ce que les dispositifs politico-légaux leur offrent comme cadre d'action et ce que le marché de l'emploi leur impose comme contraintes (ZWICK MONNEY 2015 : 238). Ainsi, si le travail des assistant·e·s sociaux·ales consiste à mener le plus grand nombre d'usager·ère·s à l'intégration, notamment par le déploiement de diverses marges de manœuvre, leur pratique, étant tributaire des dispositifs politico-légal mais aussi administratifs, crée par la même occasion une exclusion plus ou moins forte d'une autre partie des usager·ère·s.

Pour terminer, il est important de souligner que les marges de manœuvre présentées au sein de ce chapitre ne sont pas exhaustives. Leur analyse laisse toutefois entrevoir d'importantes marges d'appréciation dans le traitement des dossiers des personnes étrangères à l'aide sociale et une certaine capacité d'agir dans les procédures liées au séjour de ces dernières en Suisse.

Dernière partie

6. CONCLUSION FINALE

Bien que l'aide sociale soit un droit qui, en principe, est accordé à toute la population en Suisse, nous avons pu relever qu'un traitement différencié est appliqué par les services sociaux selon la nationalité des usager·ère·s. Ainsi, recourir à l'aide sociale implique, pour une partie de la population étrangère, des conséquences discriminatoires dues en partie au statut de résidence et/ou à la politique migratoire liée à la politique de l'aide sociale, qui inscrivent toutes deux l'« intégration » au cœur de leur cadre. En effet, nous avons souligné que l'intégration à la société et *de* la société est un processus complexe d'inclusion et d'exclusion créant la communauté d'appartenance dans le but de favoriser une cohésion sociale nationale. Ainsi, pour rendre compte du processus d'intégration, le concept d'appartenance nous a permis de démontrer qu'une partie de la population étrangère, à savoir celles ayant recours à l'aide sociale, était plus ou moins exclue du « nous » selon des critères d'appartenance basés sur des caractéristiques économiques et culturelles et sur le statut de séjour. Nous avons ainsi relevé que leur place dans le continuum d'appartenance leur restreint l'accès à des droits sociaux.

En outre, l'analyse du rôle des assistant·e·s sociaux·ales au sein de ce processus souligne l'importance des cadres politico-légaux dans lesquels il·elle·s s'inscrivent. En effet, nous avons relevé que le pouvoir d'appréciation des agent·e·s d'État lors du traitement des dossiers des personnes étrangères se situe à l'enchevêtrement des politiques migratoire et d'aide sociale.

Afin de comprendre le rôle des assistant·e·s sociaux·ales de l'aide sociale dans la (re)définition du droit de présence des personnes étrangères à l'aide sociale, nous nous sommes penchées sur les marges de manœuvre dont il·elle·s disposent lors des traitements des dossiers des usager·ère·s étranger·ère·s, ainsi que sur les différents éléments qui entrent en jeu dans ce processus.

Cette analyse nous a en outre permis de répondre à nos hypothèses. Notre première hypothèse, qui pour rappel était que les AS ont un pouvoir d'appréciation dans le processus de (re)définition du droit de séjour et d'établissement des personnes à l'aide sociale, est partiellement validée. En effet, nous pouvons relever que les agent·e·s de l'aide sociale n'ont pas de pouvoir d'appréciation au sens de Dworkin, car ce pouvoir appartient aux agent·e·s de la migration. Néanmoins, nous avons pu souligner que les agent·e·s de l'aide sociale ont le pouvoir d'influencer positivement ou négativement la décision du droit de présence énoncée par les agent·e·s de la migration. En effet, nous avons d'abord démontré que les échanges d'informations entre les agent·e·s des institutions de l'aide sociale et de la migration peuvent influencer la décision relative au droit de séjour. De plus, nous avons constaté que les agent·e·s de l'aide sociale ont un pouvoir d'appréciation lorsqu'il s'agit de sélectionner et d'accompagner les usager·ère·s dans leur (ré)intégration au marché de l'emploi. Cela permet de leur donner une visibilité positive par la démonstration des « efforts » et de la « volonté » des usager·ère·s sélectionné·e·s à s'intégrer dans la société auprès des agent·e·s de la migration chargé·e·s d'investiguer sur les dossiers des personnes étrangères et de rendre une décision quant au droit de séjour. Nous avons également relevé que les AS peuvent indirectement influencer la décision en aidant les personnes étrangères à répondre aux lettres de l'institution de la migration ou en les orientant vers des professionnel·le·s du droit migratoire. En outre, il est important de rappeler que la décision sur l'autorisation de résidence dépend de facteurs divers qui ne sont pas liés à l'aide sociale. Nous pouvons citer l'exemple de critères liés au domaine pénal que nous n'avons pas mentionnés au sein de ce travail. De plus, notre analyse n'a pas pu démontrer l'impact réelle de cette influence sur le processus de décision, celui-ci étant difficilement quantifiable sans une analyse plus approfondie de la marge de manœuvre des fonctionnaires de la migration.

Notre deuxième hypothèse supposant que les assistant·e·s sociaux·ales participent à la création de la politique migratoire (« *policy making* ») est validée. En effet, à travers les processus d'inclusion et d'exclusion caractérisant les politiques de l'aide sociale, de la migration et du marché de l'emploi, nous avons relevé qu'une partie des personnes étrangères était exclue dans la mesure où il·elle·s ne correspondent pas aux exigences du marché de l'emploi, confrontant de ce fait cette population à un double standard dans l'appréciation de leur condition et dans l'accès à certains droits. Ainsi, l'application de la politique migratoire d'« entrouverture » (PIGUET 2004) ou « sélective » (WAGNER citée dans SPIRE 2016 : 27) favorise l'admission des personnes étrangères qui sont soit susceptibles de ressembler en terme culturel à la population autochtone (personnes étrangères ressortissantes de l'UE/AELE), soit de représenter un atout économique. Dès lors, nous constatons à travers ce point commun de ces politiques qu'un prolongement de la politique migratoire se superpose dans les pratiques des agent·e·s de l'aide sociale. En effet, nous avons relevé que les usager·ère·s étranger·ère·s ne correspondant pas aux critères de l'intégration (critères socio-économiques, culturels et légaux) sont perçu·e·s comme des « mauvais·es » membres dans le continuum de l'appartenance et sont de ce fait exclu·e·s du groupe dominant et de certains droits. Dans ce cadre, les assistant·e·s sociaux·ales jouent donc un rôle important mais parfois ambigu puisque leur travail consiste à accompagner dans la mesure du possible l'ensemble des usager·ère·s vers une forme d'intégration sociale ou professionnelle dans un système qui est excluant.

Concernant notre troisième hypothèse, stipulant que la (re)définition des règles de la LEI rend floue son application et peut modifier la marge de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales, est quant à elle également validée. Nous avons souligné que la majorité des assistant·e·s sociaux·ales ne disposent pas ou peu de connaissances concernant le droit migratoire en général et en particulier à propos des modifications apportées par la LEI, impliquant de ce fait une certaine crainte à divulguer des informations aux agent·e·s de la migration. En effet, un contact spontané avec ces dernier·ère·s rend visible le dossier des usager·ère·s et peut influencer par la négative la décision du droit de présence. Ainsi, nous avons mis en avant que l'échange d'information offre aux agent·e·s de l'aide sociale une certaine capacité d'action. En effet, la collaboration avec l'institution en matière de migration peut prendre différentes formes (inscription des usager·ère·s dans le système informatique, échanges d'appels téléphoniques, échanges de courriels) et s'inscrit dans un cadre d'incertitude juridique. Nous pouvons relever que ce flou entourant le droit migratoire, accentué par la mise en vigueur récente de la LEI, permet à l'institution en matière de migration de garder sa marge de manœuvre dans le processus de décision sur le droit de présence et aux services sociaux de se distancer de leur rôle dans ce processus de décision.

Notre dernière hypothèse supposait que les spécificités propres à chaque service et notamment leur taille peuvent augmenter, diminuer ou modifier les marges de manœuvre des agent·e·s étatiques. Ainsi, nous pouvons partiellement la valider, dans la mesure où différents facteurs influencent les marges de manœuvre des assistant·e·s sociaux·ales, à savoir la structure organisationnelle du service, la taille et la présence plus ou moins forte de l'exécutif. Toutefois, il est difficile de déceler si cela représente une augmentation ou une diminution des marges de manœuvre des agent·e·s de l'aide sociale, notamment car notre accès au terrain a été limité aux services sociaux de petite ou moyenne taille. Ainsi, nous n'avons pas pu interroger des assistant·e·s sociaux·ales provenant des plus grands services sociaux du canton, c'est pourquoi nous ne pouvons que partiellement valider cette hypothèse.

En outre, après avoir répondu à nos hypothèses, nous pouvons relever que le processus d'intégration se vérifie dans les pratiques des assistant·e·s sociaux·ales situées à l'intersection

de la politique sociale et de la politique migratoire. En effet, il y a un processus de tri et de sélection des individus notamment dans le cadre de l'accès au marché de l'emploi. Les individus qui correspondent aux critères de l'ORP se voient faciliter l'accès aux mesures d'intégration professionnelles, et ceux qui n'y répondent pas sont soit totalement exclus ou alors acceptés après avoir été façonnés par les mesures de l'aide sociale. En tous les cas, ils font face à un certain nombre d'obstacles pour parvenir à l'inscription au service de l'emploi et aux mesures d'intégration professionnelle qu'il propose. La variable nationale joue un rôle dans ce processus de sélection. Certaines catégories d'étrangers sont défavorisées, notamment celles qui ne correspondent pas soit aux critères culturels (langue), soit aux critères économiques (du bon·ne travailleur·se). C'est pourquoi nous pouvons souligner qu'en dehors du facteur lié au statut du séjour prévu par loi, une différenciation de traitement s'opère lorsqu'il s'agit de traiter des dossiers des personnes étrangères à l'aide sociale. En effet, nous pouvons relever un grand paradoxe dans cette injonction double et constante à l'intégration de la politique migratoire et la politique de l'aide sociale. Cette quête perpétuelle de l'intégration à la société (nationale) se heurte à l'exclusion d'une partie de la population ou devrait-on dire à la non-intégration *de* la société.

Ainsi, nous soulignons que les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale sont doublement marginalisées, par l'exclusion économique mais aussi par une seconde peine qui leur est affligée dans le risque de perdre leur droit de séjour pour motif de perception de l'aide sociale. En outre, celles-ci subissent également la stigmatisation due à leur position sociale au sein de la communauté d'appartenance. Cette exclusion ne s'arrête pas seulement au seuil de la politique migratoire et sociale. En effet, nous pouvons par exemple citer les récents résultats d'une étude de Rosita Fibbi (2019) qui démontre comment les personnes de deuxième génération, bien que naturalisées, sont discriminées sur le marché du travail.

Notre recherche nous permet en outre de nous questionner sur une éventuelle ruse de la politique d'intégration dans la mise en œuvre (DUBOIS 2012). En effet, les politiques d'intégration seraient-elles des ruses par leur caractère excluant ? Si nous pensons plutôt que ce processus est surtout symptomatique du fait que la cohésion sociale repose aujourd'hui sur le travail et donc sur la participation à la pérennité économique au niveau national, nous nous demandons toutefois si un retour vers la restriction des droits sociaux n'est pas une politique de diversion. En effet, la valorisation du critère économique est en train de perdre peu à peu sa légitimité, dans la mesure où le modèle du plein emploi s'effrite et le modèle capitaliste est de plus en plus remis en question. Ainsi, l'attention est alors déportée sur les personnes les plus vulnérables et notamment sur certaines catégories d'étranger·ère·s. De plus, un retour vers une restriction de leurs droits sociaux semble assez paradoxale puisque, comme le décrit TABIN (1999), les personnes étrangères contribuent aujourd'hui largement au maintien de l'État social. Ainsi, nous pouvons nous demander si l'affaiblissement de la cohésion sociale par le travail n'a pas pour effet de replacer le cercle de la communauté d'appartenance sur les critères culturels. En effet, les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale sont également perçues comme étant un problème à la cohésion sociale autour des enjeux culturels. Cela se traduit dans notre étude par l'apparition des exigences linguistiques pour accéder à l'inscription à l'ORP au sein de la politique de l'aide sociale mais surtout par l'augmentation des exigences de la politique en matière de migration. En effet, les restrictions concernent surtout les ressortissant·e·s des États tiers, considéré·e·s comme culturellement éloigné·e·s.

Comme le souligne Rosita Fibbi, « intégration et précarisation ne sont pas seulement des enjeux relevant de la sphère privée : elles sont l'aboutissement de logiques d'État, c'est-à-dire de politiques établies par l'État et qui déterminent largement les structures d'opportunités d'action

sociale et politique. [Les personnes étrangères ressortissantes des États tiers] se trouvent de plus en plus précarisé[e]s par les conditions structurelles qui leur sont faites, ce sont [elles] qui sont les plus touchées par le phénomène de la redéfinition des droits sociaux des migrants » (1999 : 29).

Ainsi, notre travail rejoint également les questionnements actuels autour de la définition de la cohésion sociale comme résultat de l'intégration supposant une exclusion. En effet, nos résultats participent à démontrer l'importance de l'inclusion des personnes étrangères dans l'accès aux droits sociaux si l'on veut repenser la question du « vivre ensemble » dans une perspective d'égalité des chances.

Il convient à présent de souligner quelques limites à notre recherche. D'une part, cette dernière n'est pas exhaustive dans la mesure où elle ne représente pas l'ensemble des services sociaux du canton étudié, ainsi que l'ensemble des agent·e·s de l'aide sociale. Ainsi, les marges de manœuvre étudiées sont uniquement représentatives de notre récolte de données. De plus, il est important de mentionner que d'autres marges de manœuvre auraient pu être relevées si nous avions eu accès à des services sociaux de plus grande taille.

En outre, nous n'avons pas pu rendre compte de la diversité des pratiques au sein des services sociaux et entre les divers services par souci d'anonymat. En effet, nous avons effectué une homogénéisation des pratiques et des discours au sein de nos résultats, ce qui nous a permis de garder la confidentialité des participant·e·s.

Une lacune méthodologique de notre recherche est l'absence d'observation des pratiques des assistant·e·s sociaux·ales. En effet, notre accès au terrain étant limité nous n'avons pas pu effectuer d'observation, ce qui aurait sans doute permis d'avoir une vision plus fine des marges de manœuvre des agent·e·s de l'aide sociale.

D'autre part, nous pouvons souligner que les entretiens ont été pour la grande majorité menés en binôme et sur le lieu de travail des interviewé·e·s. Mener les entretiens individuellement dans des endroits neutres aurait peut-être favorisé une plus grande relation de confiance et augmenté les chances d'obtenir plus d'informations. En effet, lors de nos entretiens nous avons décelé une certaine crainte qui a certainement engendré une forme d'autocensure de la part de nos interlocuteurs·trices.

Les cadres légaux entourant les personnes étrangères à l'aide sociale ainsi que les pratiques des agent·e·s de l'aide sociale est très complexe. Ainsi, cette recherche n'a pas pu rendre compte de toutes les subtilités du droit, c'est pourquoi une analyse juridique plus approfondie à ce sujet aurait amené une analyse plus détaillée. De plus, il aurait été intéressant de s'entretenir avec les usager·ère·s afin de rendre compte de leurs propres marges de manœuvre au sein de ce processus. Finalement, étendre cette problématique à d'autres institutions de la protection sociale (par exemple les prestations complémentaires) permettrait d'avoir une vue d'ensemble et de rendre compte des pouvoirs d'action d'autres agent·e·s de la politique sociale lors du traitement des dossiers des personnes étrangères et ainsi démontrer une certaine porosité entre cette politique et la politique migratoire dans les processus de mise en œuvre.

6.1 BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages, monographies et articles

ACHERMANN, C. (2018). Bureaucrates anonymes ou êtres humains agissant en « leur âme et conscience » ? *Terra cognita : schweizer Zeitschrift zu Integration und Migration = revue suisse de l'intégration et de la migration = rivista svizzera dell'integrazione e della migrazione*, 32, pp. 19-21.

ACHERMANN, C. (2012). Excluding the unwanted: dealing with foreign-national offenders in Switzerland. In A. Ilker & S. Rosenberger (éds.), *Politik der Inklusion und Exklusion* (pp. 91-109). Vienna University : V & R unipress.

ARLETTAZ, S. & G. (2010). La Suisse et les étrangers : immigration et formation nationale (1848-1933)(1ère publication en 2004). Lausanne : Éditions Antipodes & Société d'histoire de la Suisse romande.

ARLETTAZ, G. (1991). Aux origines de la question des étrangers en Suisse. Fribourg : Ed. universitaires.

ARLETTAZ, S. (2006). L'État social national et le problème de l'intégration des étrangers 1890-1925. In A. Kellerhals-Maeder (éd.), *Geschichte der Sozialversicherungen = L'histoire des assurances sociales* (pp. 191-217). Zürich : Chronos Verlag.

BACHMANN, L. & S. RODARI. (2014). Analyser le travail social : une approche intégrant l'agentivité et les rapports sociaux. *Pensée plurielle : parole, pratiques & réflexions du social*, 36, pp. 121-132.

BLOCK, L. (2014). Regulating Membership: Explaining Restriction and Stratification of Family Migration in Europe. *Journal of Family Issues*, 36, pp. 1433-1452.

BOLZMAN, C. (2001). Politiques d'asile et trajectoires sociales des réfugiés : une exclusion programmée. *Sociologie et société*, 2, pp. 133-158.

BOURDIEU, P. (1990). Droit et passe-droit. *Actes de la recherche en sciences sociales*, 81, pp. 86-96.

BRODKIN, E. Z. & P.-Y. BAUDOT. (2012). Les agents de terrain, entre politique et action publique. *Sociologies pratiques*, 24, pp. 10-18.

CASTEL R. (1990). Insertion et intégration. Entretien avec Robert Castel, *Annales de Vaucluse*, 32-33, pp. 265-276.

CHARMAZ, K. (2001). Qualitative Interviewing and Grounded Theory Analysis, in J. F. Gubrium, & J. A. Holstein (éds.), *Handbook of Interview Research. Context and Methods* (pp. 675-694). Thousand Oaks : Sage Publications.

DELAS, J. & MILLY, B. (2015). Histoire des pensées sociologiques. Paris : Armand Colin.

DUBOIS, V. (2015). La vie au guichet : administrer la misère (4^e éd.). Paris : Points.

DUBOIS, V. (2012). Le rôle des street-level bureaucrats dans la conduite de l'action publique en France. In J.-M. Eymeri-Douzans et G. Bouckaert (éd.), *La France et ses administrations. Un état des savoirs*. Bruxelles : Bruylant-De Boeck.

- DUBOIS, V. (2009). Le paradoxe du contrôleur. Incertitude et contrainte institutionnelle dans le contrôle des assistés sociaux (The Supervisor's Paradox). *Actes de la recherche en sciences sociales*, 178, pp. 28-49.
- DURAN, P. (2009). Légitimité, droit et action publique. *Année Sociologique*, 59, pp. 303-344.
- DURKHEIM, E. (1991). *De la division du travail social* (1ère édition en 1983). Paris : PUF.
- DURKHEIM, E. (1983). *Le suicide, étude de sociologie* (1ère édition en 1897). Paris : PUF.
- EVANS, T. (2010). Professional discretion in welfare services : beyond street-level bureaucracy. Farnham : Ashgate.
- EVANS, T. & J. HARRIS. (2004). Street-Level Bureaucracy, Social Work and the (Exaggerated) Death of Discretion. *The British Journal of Social Work*, 34, pp. 871-895.
- FIBBI, R. (1999). Trois dimensions de citoyenneté : appartenance, participation, droits sociaux. In C. BOLZMAN & J.-P. TABIN, *Population immigrées : quelle insertion ? quel travail social ?* (pp. 15-30). Lausanne : Les Éditions IES.
- FLICK, U. (2014). An introduction to qualitative research (5th ed.). London : Sage.
- FAVRE, E. (2017). Une comparaison du fonctionnement de l'aide sociale dans six cantons romands. Comparaison du point de vue de l'organisation, du fonctionnement et du financement. Parcours des dossiers d'aide sociale. Tableau comparatif. Synthèse, Yverdon-les-Bains : Artias.
- FRAUENFELDER, A., & TOGNI, C. (2007). Les « abus » à l'aide sociale : une rhétorique au cœur du gouvernement de la misère. *Carnets de bord : revue de jeunes chercheurs en sciences humaines*, 13, pp. 43-55.
- FRESIA, M., D. BOZZINI & A. SALA. (2013). Les rouages de l'asile en Suisse : regards ethnographiques sur une procédure administrative. Neuchâtel : Swiss Forum for Migration and Population Studies.
- FOUCAULT, M. (1975). Surveiller et punir : naissance de la prison. Paris : Gallimard.
- GOFFMAN, E. (1968). Asiles : études sur la condition sociale des malades mentaux et autres reclus. Paris : Les Ed. de Minuit.
- KELLER, V. (2018). La formation et l'emploi dans le champ du travail social en Suisse. Faits et chiffres actuels. Berne : AvenirSocial.
- KELLER, V. (2005). Aider et contrôler : les controverses du travail social. Lausanne: Ed. EESP.
- LAFORE R. (1992). La pauvreté saisie par le droit. In R. Castel, J.-F Léa (éds.), *Le revenu minimum d'insertion : une dette sociale* (pp.67-91). Paris : L'harmattan.
- LE BRETON, D. (2012). Les grands axes théoriques de l'interactionnisme. In D. Le Breton (éd.), *L'interactionnisme symbolique* (pp. 45-98). Paris : Presses Universitaires de France.
- LIPSKY, M. (2010). Street-level bureaucracy : dilemmas of the individual in public services (2nd ed.). New York : Russell Sage Foundation.
- MIAZ, J. (2017). Politique d'asile et sophistication du droit : pratiques administratives et défense juridique des migrants en Suisse (1981-2015). Université de Strasbourg.

- MOTTIER, V. (2001). From Welfare to Social Exclusion: Eugenic Social Policies and the Swiss National Order, in D. R. Howarth & J. Torfing (éds.), *Discourse Theory in European Politics: Identity, Politics, Governance* (pp. 255-274). London : Palgrave MacMillan.
- PESQUEUX, Y. (2006). Le « nouveau management public » (ou New Public Management). St. Louis : Federal Reserve Bank of St Louis.
- PIGUET, E. (2004). L'immigration en Suisse : cinquante ans d'entrouverture. Lausanne: Presses polytechniques et universitaires romandes.
- SCHEDLER, K. (2003). Local and regional public management reforms in Switzerland. *Public Administration*, 81, pp. 325-344.
- SCHNAPPER D. (2007). Qu'est-ce que l'intégration ? Paris : Gallimard.
- SCHNAPPER D. (1996). Intégration et exclusion dans les sociétés modernes. In S. Paugam (éd.), *L'Exclusion, l'État des savoirs* (pp. 23-32). Paris : La Découverte.
- SPIRE, A. (2008). Accueillir ou reconduire. Enquête sur les guichets de l'immigration. Paris : Raisons d'agir.
- TABIN, J.-P. (2008). Temps d'assistance : le gouvernement des pauvres en Suisse romande depuis la fin du XIXe siècle. Lausanne : Ed. Antipodes.
- TABIN, J.-P., FRAUENFELDER, A., TOGNI, C. & KELLER, V. (2006). Les destinataires de l'assistance publique : l'exemple de deux cantons suisses vers 1890. *Genèses : sciences sociales et histoire*, 64, pp. 88-109.
- TABIN, J.-P., KELLER, V., HOFMANN, K., RODARI, S., DU PASQUIER, A.-L., KNÜSEL, R., & TATTINI, V. (2004). Le « tourisme social »: mythe et réalité : l'exemple de la Suisse latine. Lausanne : EESP.
- TABIN, J.-P. (1999). Les paradoxes de l'intégration. Lausanne : EESP.
- TREIBER, H. & MANNONI, O. (trad.). (2010). État moderne et bureaucratie moderne chez Max Weber. *Trivium* (en ligne), 7. Consulté le 06 décembre 2019 sur <http://journals.openedition.org/trivium/3831>
- VALLI, M., MARTIN, H. & HERTZ, E. (2002). Le « feeling » des agents de l'État providence : analyse des logiques sous-jacentes aux régimes de l'assurance chômage et de l'aide sociale. *Ethnologie française : revue de la Société d'ethnologie française*, 32, pp. 221-231.
- WEBER, M. (1995). Economie et société / 1, Les catégories de la sociologie. Paris : Pocket.
- WEBER, M. (1968). Economy and Society: An Outline of Interpretive Sociology. New York.
- ZWICK MONNEY, M. (2015). Les échecs de l'insertion : rouages et engrenages d'un mouvement permanent. Zürich et Genève : Seismo.

Sources légales

Accord entre la Confédération suisse, d'une part, et la Communauté européenne et ses États membres, d'autre part, sur la libre circulation des personnes (ALCP); RS 0.142.112.681. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19994648/index.html>, le 23 septembre 2019.

Ordonnance sur l'introduction progressive de la libre circulation des personnes entre, d'une part, la Confédération suisse et, d'autre part, l'Union européenne et ses États membres, ainsi qu'entre les États membres de l'Association européenne de libre-échange (Ordonnance sur l'introduction de la libre circulation des personnes, OLCP); RS 142.203. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20021010/201911010000/142.203.pdf>, le 23 septembre 2019.

Loi fédérale du 24 juin 1977 sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin (LAS); RS 851.1. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19770138/index.html>, le 30.09.2019.

Constitution fédérale de la Confédération Suisse du 18 avril 1999; RS 101; Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/19995395/index.html>, le 30.09.2019.

Loi fédérale du 16 décembre 2005 sur les étrangers et l'intégration (LEI) ; RS 142.20. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20020232/index.html>, le 03.06.2019.

Ordonnance du 24.10.2007 relative à l'admission, au séjour et à l'exercice d'une activité lucrative (OASA) ; RS 142.201. Récupéré de <https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/20070993/index.html>, le 03.06.2019.

Directives et commentaires domaines des étrangers I (directives LEI); Récupéré de <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/auslaender/weisung-n-aug-f.pdf>, le 20 décembre 2019.

Directives et commentaires concernant l'introduction progressive de la libre circulation des personnes (Directives OLCP); Récupéré de <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/rechtsgrundlagen/weisungen/fza/weisungen-fza-f.pdf>, le 20 décembre 2019.

Sources en ligne

ARTIAS. (31.08.2019). Travailleurs, Travailleuses étrangères en Suisse. Consulté le 03 octobre 2019 sur <https://www.guidesocial.ch/recherche/fiche/travailleurs-travailleuses-etrangees-en-suisse-136>.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (2019). Notice Soutien des personnes ressortissantes de pays UE/AELE. Consulté le 10 décembre 2019 sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_No_I_UE-AELE.pdf.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (20.06.2019). Notice Assistance des personnes étrangères d'États tiers. Consulté le 26 août 2019 sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/Recht_und_Beratung/Merkblaetter/2019_No-États-tiers.pdf.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (11.07.2019). Concepts et Normes de calcul de l'aide sociale. Mise à jour pour 2020. Document pour la consultation. Consulté le 26 janvier 2020 sur <https://skos.ch/fr/les-normes-csias/normes-2020/>.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (19.11.2019). Normes CSIAS 2020. Mise à jour des normes: aperçu des adaptations. Consulté le 26 janvier 2020 sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Vernehmlassung/191127_Mise_a_jour_CSIA-normes_2020_apercu_.pdf.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (04.2015). Concepts et Normes de calcul de l'aide sociale (à partir de 2017). Consulté le 26 janvier 2020 sur https://skos.ch/fileadmin/user_upload/skos_main/public/pdf/richtlinien/Aktuelle_Richtlinien/2017_SKOS-Richtlinien-komplett-f.pdf.

CONFÉRENCE SUISSE DES INSTITUTIONS D'ACTION SOCIALE (CSIAS). (n.d.). Principes de l'aide sociale. Consulté le 20 décembre 2019 sur <https://normes.csias.ch/fr/a-conditions-et-principes-generaux/a4-principes-de-laide-sociale/>.

FAUCHERE, Yvan. (04.2016). Aide sociale et fin du droit séjour. Consulté le 22 septembre 2019 sur http://www.artias.ch/wp-content/uploads/2016/04/Artias_Veille_Permis_de_sejour-Avril2016.pdf.

FAVRE, Elisa. (05.2017). Une comparaison du fonctionnement de l'aide sociale dans six cantons romands. Consulté le 26 août 2019 sur https://www.artias.ch/wp-content/uploads/2017/06/Artias-Comparaison_fonctionnement_aide_sociale.pdf.

FIBBI, Rosita. (25.03.2019). Inégalités dans l'accès à l'emploi pour les descendants de migrants. Consulté le 20 décembre 2019 sur <https://blog.nccr-onthemove.ch/inegalites-dans-lacces-a-lemploi-pour-les-descendants-de-migrants/?lang=fr>.

KELLER, Véréna. (10.05.2019). L'aide sociale en Suisse, chronologie des transformations. Interventions et décisions aux niveaux fédéral, cantonal et communal, 2000 à 2018. Consulté le 20 août 2019 sur https://avenirsocial.ch/wp-content/uploads/2019/05/Sozialhilfe_Chronologie_F_10mai19.pdf.

KELLER, Véréna. (03.01.2019). Les Suisses n'ont pas besoin d'aide sociale!. Consulté le 27 janvier 2020 sur <https://www.reiso.org/document/3865>.

GUIDE SOCIAL ROMAND. (01.2019). Aide sociale. Consulté le 10 décembre 2019 sur <https://www.guidesocial.ch/recherche/fiche/aide-sociale-39>.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS). (23.12.2019). Communiqué de presse. Bénéficiaires de l'aide sociale en 2018 Le taux d'aide sociale économique a baissé à 3,2%. Consulté le 29 janvier 2020 sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/securite-sociale/aide-sociale/beneficiaires-aide-sociale/aide-sociale-economique.assetdetail.10887654.html>.

OFFICE FÉDÉRAL DE LA STATISTIQUE (OFS). (2019). Comment se porte la population issue de la migration en Suisse? Analyses de la qualité de vie en 2017 des personnes issues de la migration. Consulté le 29 janvier 2020 sur <https://www.bfs.admin.ch/bfs/fr/home/statistiques/population/migration-integration/integration.assetdetail.10307946.html>.

OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (OFAS). (12.2015). Protagonistes. Étrangers et étrangères. Consulté le 25 novembre 2019 sur <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch/protagonistes/profils-de-beneficiaires/etrangers-et-etrangeres/>.

OFFICE FÉDÉRAL DES ASSURANCES SOCIALES (OFAS). (12.2014). Synthèse. Adoption du principe du lieu de domicile dans l'aide sociale, Consulté le 25 novembre 2019 sur <https://www.histoiredelasecuritesociale.ch/synthese/#c103>.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS (SEM). (01.06.2019). Citoyennes et citoyens de l'UE/AELE : Vivre et travailler en Suisse. Consulté le 20 décembre 2019 sur https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/fza_schweiz-eu-efta/eu-efta_buerger_schweiz.html.

SECRÉTARIAT D'ÉTAT AUX MIGRATIONS (SEM). (30.03.2015). Politique suisse en matière d'intégration. Consulté le 1er décembre 2019 sur <https://www.sem.admin.ch/sem/fr/home/themen/integration/politik.html>.

SERVICE DE LA COHÉSION CULTURELLE (COSM). (11.2019). Bulletin du Service de la cohésion culturelle. Droits des étrangers, modifications importantes depuis le 1er janvier 2019, Tableau récapitulatif des différentes exigences linguistiques. Consulté le 30 décembre 2019 sur https://www.ne.ch/autorites/DEAS/COSM/documentation/PublishingImages/Pages/Archives/COSMINFO_novembre_2019_numero_2019-9.pdf.

STANIC, Paola. (09.2018). Révision de la Loi fédérale sur les étrangers : les dispositions concernant l'intégration entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2019. Consulté le 23 septembre 2019 sur https://www.artias.ch/artias_veille/revision-sur-la-loi-federale-sur-les-etrangers-les-dispositions-concernant-lintegration-entrent-en-vigueur-au-1er-janvier-2019/.

Articles de presse

ATS (2020). Les ressortissants de pays tiers pourraient toucher moins d'aide sociale, *RTS.INFO*, dépêche du 16.02.2020. Consulté le 24 janvier 2020 sur <https://www.rts.ch/info/suisse/11017935-les-ressortissants-de-pays-tiers-pourraient-toucher-moins-d-aide-sociale.html>

TABIN, J.-P. (2017). Quand l'État social profite des immigrés, *Services publics*, article du 07.04.2017, pp. 6-7.

6.2 ANNEXES

6.2.1 TABLE DES TABLEAUX

TABLEAU 1. CRITÈRES POUR LE REGROUPEMENT FAMILIAL SELON LE STATUT DE SÉJOUR.	27
TABLEAU 2. ARTICLES EN LIEN AVEC L'AIDE SOCIALE SELON LE STATUT DE SÉJOUR.	28
TABLEAU 3. COMPÉTENCES POUR LE FINANCEMENT ET LA PRISE EN CHARGE DE L'AIDE SOCIALE SELON LE STATUT DE SÉJOUR.	37
TABLEAU 4 : PRESTATIONS SELON LE STATUT DE SÉJOUR.	39
TABLEAU 5. ÉCHANTILLONNAGE.	72
TABLEAU 6. RÉPARTITION DU TRAVAIL DE MÉMOIRE.	75
TABLEAU 7. CRITÈRES DE LANGUE SELON LE STATUT JURIDIQUE.	89

6.2.2 GRILLES D'ENTRETIEN

6.2.2.1 Grille exploratoire

Institution générale

Pouvez-vous nous présenter votre institution ?

Comment votre équipe d'assistant·e·s sociaux·ales se composent-elles ?

Combien de personnes travaillent dans le service ?

Pouvez-vous nous décrire votre organigramme ?

Bénéficiaires

Quels types de population demande de l'aide ? (âge, sexe, nationalité, situation socio-professionnelle)

Combien de temps en moyenne les personnes bénéficient-elles de l'aide sociale ?

Quels sont les profils type de personne à l'aide sociale ?

Prestations

Pouvez-vous nous décrire le parcours d'un nouveau dossier ?

Comment évaluez-vous les montants de l'aide sociale et comment les attribuez-vous ?

Sur quelle base vous appuyez-vous pour traiter les dossiers ? Avez-vous une grille d'évaluation ?

Quelles prestations offrez-vous ?

Avez-vous des mesures de réinsertion ? Si oui, lesquelles ?

Quels sont les principaux obstacles à l'insertion ?

Réforme et politique

Comment décririez-vous l'évolution de la politique sociale ces dernières années ?

Quels sont les impacts de dernière réforme sociale sur votre institution ?

Quels sont selon vous les impacts de la réforme sociale sur l'octroi de l'aide sociale ? Y-a-t-il eu un changement sur le rapport entre les assistant·e·s sociaux·ales et les bénéficiaires ?

Quelles sont les relations avec les autres institutions sociales ? Dans quelles mesures collaborez-vous avec d'autres services dans le traitement des dossiers ?

Suite...

Est-il possible de vous recontacter pour un autre entretien, au besoin ?

Pourriez-vous nous donner des contacts d'assistant·e·s sociaux·ales ?

Documentation

Est-il possible d'avoir accès aux documents permettant de traiter les dossiers ?

Rappeler que la recherche est strictement anonyme

Nous sommes au tout début de notre recherche et le but de celle-ci est de voir qu'est-ce que l'État offre à la population en termes d'insertion sociale. Si vous avez besoin de plus d'informations, c'est avec plaisir que nous vous enverrons un document vous présentant notre recherche.

6.2.2.2 Grille thématique 1

Quel est selon vous la spécificité de votre service par rapport à un autre service social ?

Lorsqu'une personne étrangère [arrive à l'aide sociale], quelle sont les démarches administratives à suivre pour les assistant·e·s sociaux? Pouvez-vous nous les décrire en détails ? (en réserve : avertissez-vous [institution cantonale en matière de migration] à l'ouverture d'un dossier d'une personne étrangère ?)

Comment votre service s'organise-t-il pour prendre les décisions concernant chaque dossier? Est-ce qu'il y a des spécificités concernant les personnes étrangères ?

Sur quels documents vous appuyez-vous pour traiter les dossiers ? Avez-vous une grille d'évaluation ? Comment se présente-t-elle ?

Y a-t-il des éléments spécifiques aux traitement des dossiers de personnes étrangères ou d'origine étrangère ? (au niveau légal, ou simplement au niveau de la pratique) (par rapport à des personnes CH)

- au moment de l'ouverture d'un dossier ?
- lorsque la personne bénéficie de l'aide sociale depuis plusieurs mois ?
- lorsque la personne bénéficie de l'aide sociale depuis 3 ans ou plus ?
- autre moment ?

Aide sociale et droit de séjour en Suisse

A. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis B sont susceptibles de se voir retirer leur permis de séjour.

A quel moment ce cas survient-il ?

Quelles démarches administratives devez-vous entreprendre dans un tel cas? Pouvez-vous svp, nous les décrire en détails ?

Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec [institution cantonale en matière de migration] ?

Est-ce que vous avez déjà eu ce cas de figure au sein de votre parcours professionnel ?

Dans une telle situation, les décisions sont prises

Par l'AS ?

En groupe ?

Par la hiérarchie ?

Autre?

Dans quelles mesures le rôle des AS est-il impactant sur la décision ?

B. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis C sont susceptibles de se voir retirer leur permis (passage au permis B). Dans un tel cas, quelles démarches administratives devez-vous entreprendre ? Pouvez-vous svp, nous les décrire en détail ?

Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec [institution cantonale en matière de migration] dans ce cas-là ?

Est-ce que vous avez déjà eu ce cas de figure au sein de votre parcours professionnel ? Si oui, pouvez-vous nous décrire en détail comment cela s'est-il déroulé ?

Dans une telle situation, les décisions sont prises

Par l'AS ?
 En groupe ?
 Par la hiérarchie ?
 Autre?

C. Lorsque les personnes étrangères doivent renouveler leur permis de séjour, ou leur permis d'établissement, est-ce que le service de l'aide sociale est sollicité concernant la décision de renouvellement ?

Quel est le rôle de votre service, et plus particulièrement de l'assistant.e social.e dans cette procédure ?

Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec [institution cantonale en matière de migration] ?

Dans une telle situation, les décisions sont prises

Par l'AS ?
 En groupe ?
 Par la hiérarchie ?
 Autre?

Dans quelles mesures le rôle des AS est-il impactant sur la décision ?

Est-ce que les AS ont une marge de manœuvre quant à l'évaluation de l'intégration ?

Dans quelles mesures pensez-vous que les AS ont-ils/elles un rôle quant au séjour ou à l'établissement des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale ? Si oui, quel est ce rôle ?

Dans quelles mesures le rôle des AS est-il, selon votre expérience, impactant sur la décision concernant le droit de séjour des personnes étrangères ?

Est-ce que vous voyez une autre situation dans laquelle il est question du droit de séjour ou d'établissement des personnes étrangères à l'aide sociale ?

LEI et aide sociale

Quels sont les impacts de l'entrée en vigueur de la LEI sur votre institution ?

Est-ce que les AS ont eu une formation et/ou des informations concernant la nouvelle loi sur les étrangers (LEI) entrée en vigueur le 1 janvier 2019 ?

Y-a-t-il eu un changement sur le rapport entre les assistants sociaux et les bénéficiaires ?

Avez-vous informé les personnes étrangères des changements dus à/de la nouvelle loi ? Si oui, de quelle façon et sur quel point précisément ?

En tant que professionnel de l'aide sociale, que pensez-vous de la nouvelle loi LEI ?

Intégration

Actuellement il est exigé par la Confédération et les cantons que les personnes étrangères soient intégrées dans la société suisse :

De quelle façon cette question est-elle abordée au sein de votre institution ?

Qu'est-ce que votre institution met à disposition des bénéficiaires de l'aide sociale pour favoriser leur "intégration" ?

Comment évaluez-vous l'intégration ? Quels sont les critères d'évaluation ?

Votre institution fournit, de façon plus générale, des mesures de réinsertion. Comment évaluez-vous l'insertion de la personne et sa capacité d'insertion ?

Nous allons passer en revue le formulaire de [test 1 d'employabilité].

Quel est l'objectif de la récolte des données personnelles suivantes :

- [données]

Quelles sont les implications des réponses données pour la suite de la démarche concernant les points suivants du formulaire :

- [questions]

Pouvez-vous nous expliquer point après point, comment vous évaluez chaque critère ? Y a-t-il des points spécifiques sur lesquels vous êtes particulièrement attentifs concernant les personnes étrangères ou d'origine étrangère ?

[Informations à cocher sur le document] : Pouvez-vous nous expliquer de quoi il s'agit ?

Autonomie professionnelle

Dans quelles mesures pensez-vous être autonome dans vos décisions professionnelles ?

A qui devez-vous rendre des comptes ? Sur quels éléments spécifiques ?

Quelles sont les décisions que vous pouvez prendre

Seul-e ?

En groupe ?

Par la hiérarchie ?

Autre ?

6.2.2.3 Grille thématique 2

Droit de séjour et aide sociale

Pouvez-vous nous présenter brièvement la structure (composition, nombre de collaborateur·trice·s, organigramme) de votre institution ?

Lorsqu'un dossier d'une personne étrangère est ouvert par l'aide sociale, comment en êtes-vous informé ? Quelles démarches entreprenez-vous suite à l'ouverture d'un dossier ?

Quel lien entretenez-vous avec les services sociaux ?

Quel lien entretenez-vous avec [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] ?

Quels types d'informations échangez-vous avec les services sociaux ? avec [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] ?

1. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis B sont susceptibles de se voir retirer leur permis de séjour ou que celui-ci ne soit pas renouvelé.

- A quel moment ces cas surviennent-ils ?
- Quelles démarches administratives devez-vous entreprendre dans de tel cas ? Pouvez-vous, svp, nous les décrire en détails ?
- Comment jugez-vous l'intégration des personnes ayant un permis B et ayant recours à l'aide sociale ?

Quels sont les éléments qui entreront en faveur ou en défaveur d'un renouvellement de permis ?

- Qui prend la décision du renouvellement ou du refus de renouvellement du permis B ?
- Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec les services sociaux à ce moment-là ?

- Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] ?

2. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis C sont susceptibles de se voir retirer ou rétrograder leur permis.

- A quel moment ce cas survient-il ?
- Dans un tel cas, quelles démarches administratives devez-vous entreprendre ? Pouvez-vous, svp, nous les décrire en détails ?
- Comment jugez-vous l'intégration des personnes ayant un permis C et ayant recours à l'aide sociale ?
- Qui prend la décision du renouvellement ou de rétrogradation du permis C ?

Quels sont les éléments qui entreront en faveur ou en défaveur d'un renouvellement de permis ?

- Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec les services sociaux à ce moment-là ?
- Dans quelles mesures collaborez-vous ou êtes-vous en lien avec [l'institution cantonale en matière d'aide sociale] ?

Intégration

Actuellement, il est exigé par la Confédération et les cantons que les personnes étrangères soient intégrées dans la société suisse.

- De quelle façon cette question est-elle abordée au sein de votre institution ?
- Qu'est-ce que votre institution met à disposition des personnes étrangères pour favoriser leur intégration ?
- Comment évaluez-vous l'intégration ? Quels sont les critères d'évaluation ?

Au sein de la LEI, il est notifié à l'art 58a que l'un des critères d'intégration est « la participation à la vie économique ».

- Quels éléments vous permettent d'évaluer ce critère d'intégration pour les personnes étrangères à l'aide sociale ? Y a-t-il des critères majeurs/décisifs ?
- Selon la LEI, les critères d'intégration peuvent être réévalués, par exemple pour un permis C. Quand et comment cette réévaluation s'opère-t-elle ?
- Dans quelle mesure prenez-vous en considération lors de l'évaluation des dossiers, les mesures d'insertion sociales ou socio-professionnelles entreprises par les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale ?
- Dans quelle mesure prenez-vous en considération lors de l'évaluation des dossiers, l'inscription des personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale à l'ORP ?

LEI

Quels sont les impacts de l'entrée en vigueur de la LEI sur votre institution ?

Depuis l'entrée en vigueur de la LEI, dans quelle mesure avez-vous modifié la gestion des dossiers ? De quelle façon ?

Est-ce que vos collaborateur.trice.s ont eu une formation et/ou une information concernant la nouvelle loi sur les étrangers et l'intégration, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2019 ?

Avez-vous informé les personnes étrangères des changements dus à/de la nouvelle loi ? si oui, de quelle façon et sur quel point précisément ?

En tant que professionnel [de l'institution cantonale en matière de migration], que pensez-vous de la nouvelle loi LEI ?

6.2.2.4 Grille thématique 3

Pouvez-vous nous décrire le fonctionnement et le rôle du [nom de l'institution] ?

Pouvez-vous dire quelles sont, selon vous, les spécificités du canton de [nom du canton] en matière d'aide sociale ?

Quelles sont, selon vous, les spécificités de chaque service social dans le canton de [nom du canton] ?

Quelles sont les liens du [nom de l'institution] avec les services sociaux ? A quel moment avez-vous des contacts ?

Comment ces liens ont-ils évolués ces dernières années ?

Ouverture d'un dossier

Quelle sont les démarches administratives du [nom de l'institution] lors de l'ouverture d'un nouveau dossier ?

Pouvez-vous nous expliquer l'évolution du système d'informations concernant les bases de données sur les personnes bénéficiant de l'aide sociale ?

Y a-t-il des éléments spécifiques aux traitement des dossiers de personnes étrangères ou d'origine étrangère ? (au niveau légal, ou simplement au niveau de la pratique) (par rapport à des personnes CH)

- au moment de l'ouverture d'un dossier ?
- lorsque la personne bénéficie de l'aide sociale depuis plusieurs mois ?
- lorsque la personne bénéficie de l'aide sociale depuis 3 ans ou plus ?
- autre moment ?

Comment le [nom de l'institution] communique-t-il avec [l'institution cantonale en matière de migration] à l'ouverture d'un dossier d'une personne étrangère ?

- Quels types d'informations échange-t-il avec [l'institution cantonale en matière de migration] à ce moment-là ?

Quels sont les autres cas ou situations durant lesquelles le [nom de l'institution] sollicite [l'institution cantonale en matière de migration] ? Par ex. pour l'éclaircissement d'un dossier, etc.

- Quels types d'informations échange-t-il avec [l'institution cantonale en matière de migration] à ce moment-là ?

Aide sociale et droit de séjour en Suisse

A. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis de séjour (B) sont susceptibles de se voir leur permis non renouvelé.

- D'après ce que vous avez pu observer durant votre pratique professionnelle, pouvez-vous nous dire dans quels cas les personnes voient leur permis de séjour non renouvelé ?

- Quelles démarches administratives le [nom de l'institution] doit-il entreprendre dans un tel cas? Pouvez-vous svp, nous les décrire en détails ? Dans une telle situation, par qui les décisions administratives concernant le [nom de l'institution] sont-elles prises ?

Lorsque [l'institution cantonale en matière de migration] évalue un dossier pour une demande de renouvellement d'un permis de séjour d'une personne à l'aide sociale, le [nom de l'institution] est-[elle] sollicité pour une demande d'informations (par ex. sur l'intégration sociale et professionnelle) concernant le dossier ? Quelle est l'unité administrative qui s'occupe de cela ?

Sur une échelle de 1 à 10, dans quelles mesures jugez-vous que l'avis de [nom de l'institution] sur un dossier (par ex. en son évaluation en matière d'intégration) est-il impactant sur la décision de renouvellement d'un permis B ?

- B. Les personnes étrangères ayant recours à l'aide sociale et ayant un permis C sont susceptibles de voir leur permis d'établissement (C) rétrogradé (passage au permis B).
- D'après ce que vous avez pu observer durant votre pratique professionnelle, pouvez-vous dire dans quels cas les personnes voient leur permis d'établissement rétrogradé ?
 - Quelles démarches administratives le [nom de l'institution] doit-il entreprendre dans un tel cas? Pouvez-vous svp, nous les décrire en détails ? Dans une telle situation, par qui les décisions administratives concernant le [nom de l'institution] sont-elles prises ?

Lorsque [l'institution cantonale en matière de migration] évalue un dossier pour une demande de renouvellement d'un permis d'établissement d'une personne à l'aide sociale, le [nom de l'institution] est-il sollicité pour une demande d'informations (par ex. sur l'intégration sociale et professionnelle) concernant le dossier ? Quelle est l'unité administrative qui s'occupe de cela ?

Sur une échelle de 1 à 10, dans quelles mesures jugez-vous que l'avis de [nom de l'institution] sur un dossier (par ex. en son évaluation en matière d'intégration) est impactant sur la décision de renouvellement d'un permis C ?

Évolution politique

Comment décririez-vous l'évolution de la politique sociale ces dernières années ?

Dans quelles mesures le [nom de l'institution] suit-il l'évolution du processus politique en matière de politique migratoire ? Quels ont été les changements majeurs impactant sur la politique sociale cantonale ?

Pouvez-vous nous décrire quels sont les rapports entre [le nom de l'institution] et [l'institution cantonale en matière de migration] et [l'institution chargée de l'intégration] ?

Comment se déroule le processus de décision d'une nouvelle politique sociale ? Qui prend les décisions ? Comment cela s'effectue ?

Lorsqu'un changement de politique sociale s'effectue, quelles sont les démarches à entreprendre pour la mise en œuvre de celle-ci ?